



高校编制备案制管理模式的探索与分析—以 T 大学为例

EXPLORATION AND ANALYSIS OF THE MANAGEMENT MODE OF THE PREPARATION OF RECORDS IN COLLEGES AND UNIVERSITIES—TAKING T UNIVERSITIES AS AN EXAMPLE

冉向东

RAN XIANG DONG

泰国正大管理学院

Panyapiwat Institute of Management

E-mail: 395264224@qq.com

Received: 9 March 2020 / Revised: 27 May 2020 / Accepted: 28 May 2020

摘要

编制管理高校实施自我管理的重要组成单元，随着社会经济体制与教育体制改革，高校的职能也发生了变化，中国传统的编制审批制管理模式的滞后，严重的制约了高校的发展。本文通过对 T 大学编制管理模式现状的研究，结合文献分析法、观察研究法、问卷调查法、访谈法等四种研究方法推定结论，贡献出解决问题的建议。

首先，分析 T 大学实施人员编制员额备案制改革研究背景、研究目的及研究意义；梳理 T 大学在编制员额备案制改革中的政策依据和文献资料，笔者在研究过程中运用的方法（观察文献分析法、观察研究法、问卷调查法、访谈法）研究框架；其次，通过分析 T 大学编制管理现状及存在的问题和改革状况的分析，根据分析调查数据找到存在的问题与原因；再次，研究 T 大学编制管理的现状，提出实施编制员额备案制改革优化策略，构建改革的实施方式和策略体系与保障措施；最后，总结提炼出研究方法推定结论，贡献出解决问题的建议。

通过研究分析得出，促进政府职能转变，扩大办学自主权限，实施编制员额备案制是高校今后奋进的方向。同时，拓宽 T 大学转型道路，不断提升编制管理水平，为地方高校以及其他单位的编制改革发展提供参考借鉴价值。

关键词：高校，自主权，改革，编制管理，备案制

ABSTRACT

In order to compile and manage the important components of self-management in colleges and universities, with the development of social economic system and education system, the functions of colleges and universities have also changed. The traditional management system of China's preparation and approval system lags behind, which seriously restricts the development of colleges and universities. In this paper, through the research on the current situation of the management model of T University, combined with the four research methods of literature analysis, observation research, questionnaire survey, interview method, etc., the conclusions are drawn and the suggestions for solving the problems are contributed.

Firstly, it analyzes the research background, research purposes and research significance of the staffing system of the T University implementation staff; sorts out the policy basis and literature of the T University in the preparation of the post filing system reform, and the method used by the author in the research process (observation literature analysis) The research framework of law, observation research method, questionnaire survey method and interview method; secondly, through analyzing the current situation of T University's preparation management, analysis of existing problems and reform status, and finding out the existing problems and causes based on the analysis of survey data; The current situation of the preparation and management of the college proposes the implementation of the reform and optimization strategy for the preparation of the post filing system, the implementation of the reform, the strategy system and the safeguard measures. Finally, the conclusions of the research method are summarized and the suggestions for solving the problems are contributed.

Through research and analysis, it is concluded that promoting the transformation of government functions, expanding the autonomy of running schools, and implementing the filing system for posts are the direction for colleges and universities to forge ahead. At the same time, we will broaden the transformation path of T University, continuously improve the management level, and Provide reference value for the establishment reform and development of local universities and other units.

Keywords: University, Autonomy, Reform, Preparation management, Filing system

绪论

一、研究背景和意义

（一）深入贯彻落实关于人才的会议和文件的精神

为了深入贯彻中国关于人才的精神，2017 年 T 市印发关于编制改革的文件，明确提出 T 市高校探索机构编制不再纳入事业单位管理模式，由审批制转为备案制，人员编制核定、使用、日常管理和人员管理方面全面推行备案制，在机构设置和职数配置方面部分推行备案制。同时提出实行备案制管理以后，单位性质仍然属于事业单位，原来履行的公益属性不变，继续履行其应当承担的事业单位社会公益职责，原核定的事业编制全部收回。该通知中将 T 大学明确为实行备案制管理试点单位，待改革工作相对成熟完善后，选定适合的时机向全市进行大面积推广。

（二）T 大学转型发展进入深水区，借改革之机促人才转型

T 大学的办学定位是建设具有特色的高水平应用型大学，而且已经成为省级应用转型的试点高校之一。因此，实现转型发展要求就必然成为 T 大学“十三五”期间的重要工作任务。地方高校是否转型关键在人才，人才的转型决定学校的转型。教师是高校人才队伍的核心组成部分，是推动高校发展的核心力量。编制管理制度的改革，对 T 大学建立高水平的师资队伍和国际化办学人才的需求提供政策基础，借用编制管理改革之际着力打造一支适合 T 大学发展的人才队伍。

（三）奠定编制改革理论基础

近年来，中国的各级有关部门和高校的管理者们纷纷探索编制改革之路，得出的结论不尽相同，其中，有几点关键的结论就是政府对高校没有充分的放权，束缚了高等教育自身的发展规律，编制管理方式陈旧滞后，无法适应当前高校的发展需求，直至最后实行编制员额备案制的改革提出，为高校的编制改革点亮一盏明灯。编制员额备案制管理模式是人才的使用和管理创新手段，在充分尊重人才的基础上向用人主体放权，但因每个高校的发展不同这一项政策也不能“一刀切”需围绕各个学校的个性来制定政策和设定具体管理模式。

T 大学作为试点单位实行备案制管理，待改革工作相对成熟完善后，选定适合的时机向全市进行大面积推广，为 T 市编制管理的改革提供理论和实践基础，为 T 市编制管理改革工作顺利开展先行探索道路。T 市政府此项政策的推行正好为 T 大学向应用型高校转型发展提供高层次人才建设方面更大的自主空间，为高层次人的引进、培养、实用用提供了政策依据。

（四）探索构建编制管理 T 市新模式

2017 年 1 月，T 市印发关于编制改革的文件，明确提出 T 大学作为试点单位实行备案制管理，

待改革工作相对成熟完善后，选定适合的时机向全市进行大面积推广。T 市位于湘、黔、渝三省交界处，素有“鸡鸣三省”说法，发展相对滞后，信息交通相对较闭塞，人才缺口大，对人才需求高，为了能促进地方经济社会的发展，制定很多优惠政策，但是效果不是很理想。究其原因，与人才的实用制度有很大关系，所以 T 市政府力求能探索一条人才的“绿色通道”破除人才流动障碍，疏通人才流动渠道，达到人才输入输出灵活，用人单位充分实现人才使用自主。

二、研究范围、目的、主要内容、方法和创新性

（一）研究范围

高校的传统编制管理模式中存在的问题，T 大学编制管理的现状，导致 T 大学编制管理问题的原因。

（二）研究目的

中国高校的编制管理落后的现状有待于进一步改进，并逐步开始探索推行人事管理制度的改革，高校管理去行政化，高校编制管理制度首当其冲成为整个高校人事改革重点和难点，实施编制员额备案制管理的主要目标就是政府下放管理权限，高校实现管理自主，人才的引进、管理、培养、使用的自主性变得更灵活、更宽泛。从根源上解决了某些特殊性人才在引进，管理和培养以及使用上自主，对各岗位实行同工、同酬，无论身份的高低，只要在此岗位上正常履行工作职责，均能享受岗位带来的福利与待遇。从原来的根据身份管理转变为工具岗位特性管理，将学校师资建设方向与岗位匹配，为了适应其岗位的需求发展，引导教师会从原有传统的观念当中走出来，深入到岗位之中去，充分发挥专业特长，加速师资队伍转型发展。

（三）研究主要内容

T 大学编制管理现状，对存在问题进行了深入分析，并以 T 大学编制管理进行研究，对加地方高校编制管理现状提出了建议与对策。现将本研究报告总结如下：

第一、中国地方高校编制管理中普遍存在问题；

第二、具体 T 大学编制管理中存在的问题；

第三、造成 T 大学在编制管理过程中存问题的主要原因；

第四、加强高校人事管理方面政策和理论研究，促进编制管理的精细化管理，打破高校编制的羁绊，让高校发挥高等教育的特性，积极探索高校可持续发展的规律，创新管理手段，建立健全管理制度打破束缚各项政策的羁绊，为 T 大学的加速转型发展松绑，促使政府转变职能，做到简政放权，拓宽 T 大学道路，扩大办学自主权限。

(四) 研究方法

本文采用了文献分析法、观察研究法、问卷调查法、访谈法；

1. 文献分析法

文献分析法我主要采取的方式是：一是搜集相关文献数据、文件、论文；二是鉴别与编制管理、人事管理、编制改革的资料；三是将收集鉴别的文献通过对结构层次进行梳理，提取文献当中的重要信息来研判，得到科学合理的事实依据，政策理论基础，形成一套认知的方法。

2. 观察研究法

观察法是指通过完全自然情况下，实施有计划、有目的地观察客观对象，来收集和分析事物感性资料的一种方法。

观察研究法是在获取原始数据后最常用的研究方法当中一种。通过对 T 大学编制管理的现状中的现象、数据实行观察与分析，全面掌控整个编制管理的运行情况发现不足，为员额备案制改革的推行提供详实数据支撑。

3. 问卷调查法

通过对问卷当中问题的设计，迅速直接的提供真实且详尽的数据，是新方案在实施过程中经常使用的一种研究形式。通过对 T 大学教师员工进行无记名的抽样问卷调查，然后 SPSS 软件对抽样调查问卷进行整理和分析，便于及时的调整 T 大学编制备案制管理改革实施进程中的方案，寻找出改革中不足和存在的问题，并加以分析改进。

4. 访谈法

访谈是定性方法中最主要的数据收集技术。为获取更为全面真实的信息资源，走访相关人员，不同级别、不同岗位、不同年龄、不同性别、不同学历的教职工，就本论文中所涉及的问题进行深入的探讨和访问，由于访谈法与其他调查方法相比，访谈者可以临时采取灵活多变的主导权，及时的调整问题导向，提高接收到的信息的质量，为研究夯实了理论基础。

在文献运用研究上，以 T 大学为研究样本，探索研究 T 大学在编制管理中的现状中所存在的问题。就存在问题，借鉴相关研究理论知识，为 T 大学探索构建出关于编制管理员额备案制的理论基础和实践经验。

(五) 研究创新性

近年来，主要研究高校编制管理的文献和论文很多，但大多数是在现有编制内就管理的政策，

管理现状，存在问题进行改良，研究具体细化到某一所高校少或说高具体研究地方应用转型发展的高校并不多。本研究报告的创新点在于针研究对象是转型发展中的地方高校，还以 T 大学为研究样本，并针对 T 大学为研究样本提出了编制管理改革的建议以及对策。

1. 调查对象

笔者借助“问卷星”调查问卷平台设计制作问卷，通过微信、QQ 群向全校教职工推送，问卷采取匿名调查形式，被调查者可以在微信、QQ 群中参与调查，承诺对涉及到的个人隐私信息绝对保密。本次调查共有 328 参与，有效问卷共 328 份。

2. 问卷调查数据

T 大学参与此次调查教职工共计 328 人，现将从年龄结构比例、性别比例、专业技术任职资格比例、行政职务比例、学历（学位）比例、部门性质类别比例、工作岗位类别比例分别作出分析：

从年龄上分类：20-30 岁年龄的有 51 人，占参与总人数的 15.55%；31-40 岁年龄的有 149 人，占参与总人数的 45.43%；41-50 岁年龄的有 87 人，占参与总人数的 15.55%；51-60 岁年龄的有 41 人，占参与总人数的 15.55%。

从性别上分类：男性教职工有 164 人，占参与总人数的 50%；女性教职工 164 人，占参与总人数的 50%。

从专业技术任职资格上分类：无专业技术职称的有 28 人，占参与总人数的 8.54%；初级业技术职称的有 30 人，占参与总人数的 9.15%；中级业技术职称的有 91 人，占参与总人数的 27.74%；副高级业技术职称的有 143 人，占参与总人数的 43.6%；正高级专业技术职称的有 36 人，占参与总人数的 10.98%。

从行政职务上分类：无行政职务的有 187 人，占参与总人数的 57.01%；科员的有 30 人，占参与总人数的 9.15%；科级干部的有 77 人，占参与总人数的 23.48%；处级干部的有 33 人，占参与总人数的 10.06%；厅级干部的有 1 人，占参与总人数的 0.3%。

从学历（学位）上分类：本科学历的有 133 人，占参与总人数的 40.55%；硕士研究生(含在读)学历的有 116 人，占参与总人数的 35.37%；博士研究生(含在读)学历的有 68 人，占参与总人数的 20.73%；其他学历的有 11 人，占参与总人数的 3.35%。

从部门性质类别上分类：党群部门的有 25 人，占参与总人数的 7.62%；行政部门的有 53 人，占参与总人数的 16.16%；教辅部门的有 26 人，占参与总人数的 7.93%；二级学院的有 224 人，占参与总人数的 68.29%。

从工作岗位类别上分类：工勤人员有 12 人，占参与总人数的 3.66%；专职行政人员有 40 人，占参与总人数的 12.2%；专职授课教师有 168 人，占参与总人数的 51.22%；行政兼课有 108 人，占参与总人数的 32.93%。

3. 改革调研访谈

访谈主要围绕当前 T 大学人事制度改革体制、机制等重点、难点问题，旨在调查了解就编制管理中人员配备、工作效能、分类管理、人员聘任、考评机制、福利津贴分配、改革重点、改革方向等人事管理改革问题的看法和认识以及建议。此次选择访谈的对象分别来至不同的岗位，不同学历，不同阶层；其中，博士学历 3 人，硕士学历 3 人，本科学历 3 人，管理岗位 3 人，专业技术一线教职工 3 人，工勤技能岗位 3 人，共计 18 人；从当中分别抽取老、中、青三个年龄结构。

4. T 大学编制管理基本情况

根据与访谈对象的访谈数据来分析，教职工对 T 大学当前推行的岗位管理编制制度认可并不高。大部分调查对象不是很赞成目前的管理制度，认为存在很多缺陷，导致部分教职工觉得理想和实际工作具有很大差距，落差感存在，不是很愿意全心全意的投入工作。综上所述，的确有一些问题的存在，为了加快转型发展的步伐，T 大学有必要对人事管理制度的编制管理进行变革。

三、与本论文有关的中国研究综述

（一）中国研究综述

1. 高校有关人事制度基本概念

关于编制的概念，实际上是指在完成某一项工作任务时需要设置的机构及其完成这项工作任务人员数量最低配额指标，编制的管理是实现人力资源最优配置标准，所有的标准由政府部门监控，政府财政负责根据编制数额拨付经费。

2. 高校员额备案编制基本概念

为了推动高等教育事业的改革，促进各类人才合理的流通，政府有关部门正在制定推行高校去行政化和去编制化的改革，编制实行备案制就是改革的重要手段其中之一。编制备案制就是用人单位在编制的申请和使用过程中，不再需要政府主管部门进行审批的一种编制管理新模式，打破传统编制集中管理，强化分级管理、动态管理。高校在人才引进上掌握主动权，可以依据自身发展实际需要自主组建机构和确立编制数量，高校内部机构的组建、变更、撤销和人员编制的产生，只需要事后向政府有关部门报备即可，是政府职能转变与职权下放的一种体现，也是管理体制改革的创新，更是建立从“身份管理”到“岗位管理”逐步走向“去编制”的重要步伐。

3. 编制员额备案制实施建议文献综述

国务院（2011）在《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》（国办发〔2011〕37号）中明确提出，分类推进事业单位改革主要内容是改革机构编制管理办法，创新机构编制管理方式。重点对公益二类事业单位，建立并规范备案程序和完善相关编制标准的前提下，逐步实行机构编制备案制。可先在中央部门所属高等院校、公立医院进行备案制试点，并逐步扩大试点范围。加快了相关事业单位人员编制标准的制定，此文件的颁布明确了核定编制数额、编制结构以及领导职数的主要依据和指标体系。

凌利峰（2016）在《落实高校用人自主权存在的问题及对策一以江苏南通大学为例》一文中提出，中国高校编制管理政策和编制数量的核算基本上是 80 年代后期 90 年代的初期核定。至 21 世纪以来，中国高等教育的发展无论办学的规模，还是办学层次与水平都发生了本质性的变化，由于编制未能及时的动态调整，已有管理标准与核定数量均无法适应高等教育发展的需要，为了充分的释放高校活力，开创高校编制的管理和使用的新方式，理应下放高校用人、管人的自主权，实行编制备案制管理。备案制编制管理的实施，高校能在用人过程中享有灵活、高效的自主选择模式，既有利于解决能进难出问题，也能实现用人、管人模式的创新，是实现高校管理中“身份管理”转向“岗位管理”有效的措施。T 市印发关于编制改革的文件，明确提出 T 大学作为试点单位实行备案制管理，待改革工作相对成熟完善后，选定适合的时机向全市进行大面积推广。T 大学探索机构编制由审批制转为备案制，人员编制核定、使用、日常管理和人员管理方面全面推行备案制，在机构设置和职数配置方面部分推行备案制。

刘安庆（2017）在《高校、公立医院开展人员控制总量备案制管理的问题和对策研究》一文中提出，高校如果推行编制员额备案制管理，通过稳住已有编制总数，来增加激活新增数量的方式双轨制改革，最终会从双轨制状态走向单轨制。备案制管理人员在政府财政供养的范畴，实现控制人员的总量，其中包含在编人员和自主聘用人员，编办对总量内自主聘用的人员仍然办理认证，财政部门依据人员控制的总量核拨经费。

四、总结内容

（一）T 大学编制管理体系存在问题

1. T 大学编制管理体系缺乏前瞻性

T 大学当前执行编制管理政策依据基本上是上世纪九十年颁布的，修修补补已有十余年之久，学校 2006 年从原来高等师范专科学校变成了综合性本科院校，招生人数规模逐年的扩大，师资队伍的建设壮大，人才的需求种类不断变化，学校的职能和边界也悄然发生变化。十余年来，随着国情的不同，政治体制和经济体制的变化，T 市政府职能部门和学校的管理者们一直在努力的探索一条适合 T 大学编制管理体制，虽初见一些成效，但未能从根本上很好的解决编制存在的问题。

2. T 大学编制管理体系缺乏科学性

自 T 大学 2006 年生升本以来，从原来的师范性质的专科向高水平应用型地方本科院校转型，如今一所综合型大学。升本后因发展的需要，职能的转变，服务范围的拓宽，各方面的人才在这十余年内陡增，即将突破 T 市政府核定的总编制数量。如果按照发展的规划需要对人才的需求，2018 年的人员总数已突破 T 市政府核定编制总量，加上每一个编制的使用均要通过层层审批，人员的流动只有靠自然减员，如调出、辞职、解聘、退休、死亡等方式，这当中还有个关键问题是，如果调出人员是 T 市管辖区范围内，此编制还不能算是 T 大学的空编，因为该调出人员的编制还是属于 T 市政府财政拨付经费以内。因此，用人自主权丧失，T 大学的发展必须在有限的空间里面作无限的发挥，严重制约的 T 大学的转型发展。

3. T 大学机构编制管理体系缺乏合理性

当前，T 大学的编制管理体系中未能真正的执行“三定”，所谓“三定”即是“定职责、定机构、定编制”没有指定明确指导性的“三定方案”，缺乏理论调研，在编制管理过程中没有实施科学的调查研究，拿不出合理的数据来论证，所以随意的设置岗位的现象时有发生。

4. T 大学编制管理体系缺乏精细化

目前，T 大学编制总数是按照《T 大学机构及人员编制管理办法》的规定，按照总数（M） $M = \text{折合标准全日制在校学生数} / 15$ ，各二级教学机构教学人员编制（Mn） $Mn = \text{各二级教学机构折合标准全日制在校学生数} / K1 + Mb$ （K1 为各专业本专科生的生师比，Mb 为本专科公共课教学编制）的方式来核定编制数，然而，高校编制总量需求是由教学工作的总量和教师工作的总量标准来确定的推导而来。有的专业设置，专业培养方案，各专业学生总量以及教学班级人数等因素决定了教学工作的总量，教师工作的总量标准是学校根据自身实际情况再依据教育部对高校的有关规定自行确定。而各二级学院也因教学任务得不尽相同，具体的生师比与生员比也不相同。统一将生师比具体量化，本身就不具科学性，那么由此推算出来教师的需求总量也更不具有科学性，不适宜当前 T 大学的实际情况。

5. T 大学编制管理体系缺乏人性化

T 大学编制管理主要职能手段是调控人员的增减和经费的划拨，不注重深入调研，编制的增减决定草率，造成有的岗位严重缺人，有些岗位人员臃肿等现象，机构编制职数设置有“一刀切”现象存在，导致有的部门“人浮于事”，有的部门严重缺人的矛盾现象存在。工作的计划安排上缺乏人性化考量，未通过分类方式来灵活调整各岗位之间的经济收入、工作适度、效能感、工作效率的工作比重，未能及时调整不同岗位之间的工作职责、职能，灵活配备人手，深入考量岗位的发展前

景，为这些特殊岗位晋升发展提供具有该岗位特性的通道。

(二) T 大学编制管理体系存在问题原因分析

1. 当地政府编制管理的原因

(1) 过分强调经济职能，将编制与财政拨付捆绑，无法形成激励机制

当地政府拨付给高校的经费重要参考依据是编制人员，按编制人员实际数量拨款，超编人员不能作为财政拨付人员参考依据。然而，高校为了能可持续的发展，一般不会对现有的编制用完，而所谓正常理性的做法则又变成阻碍获得政府经费拨付的不绊脚石，仿佛又是悖论。采用这样的拨款依据从外表上看是即合理又公平，不同水平、不同层次、不同种类的高校均按照一样的标准核拨经费，事实上暗含极大不公平性，这完全是平均主义、大锅饭模式，不符合社会主义市场经济体制，完全是传统计划经济时代的做法和思维方式，无论办学层次高低，无论社会效益怎样，具备编制内人员了就预示着可以拿到政府的钱。

(2) 编制核算标准的滞后，严重的制约高校发展

如果说将编制与财政拨付捆绑，无法形成激励机制，造成分配上的“大锅饭”那么编制在核算标准的滞后问题，则已影响到人力资源投入的效益，其造成的危害性相较前者来说已深入骨髓，实际上的确如此。至 1999 年以来由中央编办、教育部、财政部、人社部共同颁布的《普通高等学校编制管理规程（草案）》2000 年中组部、人社部、教育部共同颁布《高校编制深改》还是 2004 年教育部印发《普通高等学校基本办学条件指标（试行）》与 2007 年教育部、人社部印发《关于高等学校岗位设置管理的指导意见》，从此以后政府就没有颁布过新的指导性标准，更别说适合 T 市地方特色发展的指导性文件了。所以，从编制的政策指导性文件来看，存在诸多的滞后性和不足之处。不与时俱进的编制管理方式，属于典型违背编制管理自身的规律，编制应有的管理职能、权威性几乎完全丧失。

(3) 管控方式单一，管控效益有待提高

目前政府编制主管部门对于编制的管理仅仅局限于经费的拨付、控制人员进出两个方面作用。从而编制即可以控制教育教学的质量，也是政府对高校的宏观管控，最重要的目的就是保证高校的教育教学质量稳步上升，这才是政府合理地运用编制杠杆来控制最低人力资源的投入，当前编制标准是放任自流的模式，无法实现这一管理的任务。

(4) 政府主管部门过于干预, 削减编制权威性

政府主管部门对编制管理政出多门的现象一直存在, 这一现象严重影响了高校编制管理的工作, 直接间接削弱着编制管理权威性。管理过程中政府各部门层面上, 都存在类似的现象。

2. T 大学编制自身管理的原因

(1) 人才使用观念保守, 人才选择方式陈旧

T 大学成立至今, 在招聘、引进的人员全部属于事业编制管理人员, 也就是生活中常说的体制内人员, 工资福利发放由政府承担, 学校被动地按编制上报计划招聘引进计划, 并开展招聘引进工作, 最后按计划接收即可, 社会主义市场经济体制下, 办学自主权从法律上早已确定, 从理论上说用人方面学校享有充分自主权, 但实际上的用人方式却是很保守, 重点是沿用事业编制身份人才引进, 学校选择自主人才的空间狭窄, 人才优化配置受限。

(2) 人事管理干部在编制管理上专业程度不够, 责任意识不强, 管理业务不精, 缺乏整体规划

T 大学人事管理干部队伍中, 几乎不是人力资源专业出身, 均无系统的人力资源管理专业知识, 无扎实的理论水平, 同时, 缺乏对人力资源和编制管理知识的培训学习, 导致无法形成科学合理指导意见, 工作开展靠经验积累, 编制主管部门也未组织过相关的干部培训学习, 无机会弥补理论功底不扎实的短板; 由于, 从事人事管理工作的干部因实际工作繁琐、工作量大, 日常工作中容易忽略理论的学习和管理上的创新。也就只能按部就班完成日常的工作, 理论知识缺乏和日常学习的不够, 直接导致人事管理干部站位不够高, 缺乏整体的谋划能力与眼光, 后果就是编制管理的业务不精湛, 学校管理水平薄弱。

五、研究结果

(一) T 大学人员编制员额备案制管理的建议

1. 厚积高校编制理论功底, 开创编制管理 T 市的模式

根据目前状况, 编制管理体制已到非改不可阶段, 要变被动为主动, 注重实际, 注重理论政策性研究, 注重政策的技术性, 尤其注重政策的前瞻性, 重新探索一条新的具有 T 市特点的编制管理模式, 力争能为 T 大学的转型发提供可持续的人力资源, 研究探索出既实用又具有前瞻性眼光的可操作政策性意见, 为新形势下 T 市的机构编制管理管理的提供坚实、科学、合理的理论依据和政策依据。

2. 建立新的编制管理标准和规程

编制管理应该个性化分类的指导，不但要能在解决高校总编制的同时解决人员的分类，又要能很好核算不同人员，不同岗位分类占比。有了 T 大学特有的指导理论依据，既可以激发 T 大学与其他高校之间的竞争发展，又可以防止追求教育的效益，导致生师比过高的现象，压力过大降低教职工的幸福感和办学的质量；还可以防止人员不合理的迅速膨胀，导致生师比过低的现象，直接造成“人浮于事”，影响办学的效益。

六、 建议

(一) 革除旧观念，探索推行编制员额备案制新模式

1. 推动政府主管部门的简政放权、拓宽高校自主管理权限的边界

T 大学在 T 市开展编制管理备案制试点，盘活编制管理，为促进单位上水平，出特色的发展夯实管理基础。在当前社会主义市场经济体制的背景下，单位不断涌现的新情况和新问题，人才流动的自由，日趋紧张的人力资源配置等，对管理民主、制度宽松、流动灵活的环境和体制空前的需求。实行编制备案制管理，是适应当前社会主义市场经济体制的有效措施和必然要求。中国政府的职能转变步伐随着党的十八大召开以来日益加快，改革的思路也逐渐清晰化、明朗化、科学化、合理化，高校对机构编制的管理权限从被动管理转为主动期盼，政府主管部门适当“松绑”对高校人力资源管理的管控，解决与编制相挂钩、相关联的实际问题和永久的利益。

2. 激发教职工的活力，助力高校改革前进步伐

员额备案制的总体思路是，构建从身份的管理逐步划向岗位的管理，设定固定岗位不固定人员、能进来也能出去、能上来也能下去的流动人力资源管理的首要前提，由体制内人逐步变成社会人，人才配置与人力资源配置在市场中得到有利的发挥。具有专业技术特长的人能凭借一技之长找到自己更好的生活方式，教师职业身份再不会带来羁绊。

(二) 探索与分析备案制管理手段，建立健全管理制度

2. 确立编制员额备案制目标，完善管理程序

(1) 实行总量备案制。推行编制员额备案制管理，需要通过稳住已有编制总数，来增加激活新增数量的方式双轨制改革，最终会从双轨制状态走向单轨制。备案职工享受国家财政供养，学校根据实际的工作量，教学量，社会服务，科研任务，未来的规划发展等方面科学合理的测算出人员编制总数，报市编办、市人社局备案后实施；对每年的增加员额的计划和新增加人员管理实行三各方

面的备案, 学校根据核定人员的控制总量, 拟定新增计划人员数量, 报报市编办、市人社局备案, 该总量已两年为一周期进行动态的调整。

(2) 人才自主的聘用。在不超出市编办、市人社局核定的总额内, T 大学有权实行以下四个环节: 一是自主拟定人才引进计划, 二是自主制定人才引进方案, 三是自主决定人才引进考核方式, 四是自主签定人才聘用合同, 待所有手续完成后报市编办、市人社局备案; 对一些特殊人才, 如学科带头人、高层次创新人才、双师型人才以及其他紧缺人才的引进方式也由 T 大学根据实际需求进行考核。

(3) 革新岗位的管理。T 大学根据实际发展需要制定的岗位设置方案, 报政府相关部门备案; 最取得专业技术职称和具有同等成果的教职工, 由学校按照学校的聘用方案实行自主聘用, 控制总量内教职工的调动作为事业在编人员, 按照事业单位人事管理有关规定办理。

(4) 重构薪资社保。实施备案制管理教职工与在原编人员“同工同酬”享受同等的其他各项待遇, 如职称评定、岗位设置、收入分配、管理使用、培训晋升等方面, 参照员在编人员缴纳各种社会保险。

(5) 日常的管理。T 大学在每年年末将本年度备案人员名册和聘用文件梳理汇总, 报机构编制部门核查, 确保实有人员不超员额备案总数。

3. 机构设置备案管理

机构编制部门继续对 T 市高校的宗旨和业务范围、领导职数、内设综合性管理机构实行审批管理。高校的内设教学机构、教学辅助机构、科研机构的设立、调整和撤销, 由高校根据实际需要自主确定, 报机构编制部门备案。

4. 强化管理责任

(1) T 大学校长是员额备案管理的第一责任人, 对员额规模的确定、实有人员规模的控制负第一责任。对于超出员额备案标准核定计划、超出员额备案规模聘用人员的, 由机构编制部门责令整改。对拒不整改的, 机构编制部门按机构编制纪律有关规定向市委提出处理建议。

(2) 机构编制部门要继续履行好 T 大学内设机构、领导职数等机构编制事项的管理职责, 组织、人社、财政、教育、卫生和计生部门要为 T 大学实行机构编制备案制试点积极创造条件, 制定配套措施, 做好该院机构编制备案制试点的衔接工作。组织、人社、机构编制、财政、教育部门要加强试点工作的研究和监管, 对工作中出现的重大情况和问题, 及时向市委、市政府报告。

(3) 要以机构编制备案制管理为契机, 建立和完善高校法人治理结构, 规范政府、部门、法人“三级责任”, 明确高校各利益相关者的权利、义务与责任, 构建公益目标导向明确、内部激励机制完善、外部监管制度健全的规范合理的治理结构和运行机制, 实现决策、执行、监督“三权制衡”, 最终形成高校规范运作、自我发展、自我约束、自我管理的现代事业单位运行新模式。

(三) 推进编制社会化改革措施，制定完善退出配套设施

编制是学校组成的基本要素，去编制之后，遵循社会主义市场的规律，形成倒逼机制，促使管理体制真正发生变化。编制的改革是一个庞大的系统工程，涉及部门多，如组织部、人事处、财务处、教务处、发展规划处、各二级学院；牵涉事务广，如人事调配、工资福利待遇、社会保障体系、职称职务晋升、人才流转等，各部之间需要通力合作，包括与当地政府主管部门沟通协调才能确保改革工作顺利的实施。

制定核算标准是一项既重要而又基础的工作，需要重点考虑的因素有，促进管理的规范化、科学化，是政府调控财政供养人员总数和教育行政成本的一支杠杆。制定核算的标准应当全面考量高校人员配备的关联性要素，得到科学的指标权重和合理的计算方式，力求核算标准的内容既简单一操控，又科学合理实用。推进高校机构编制核算标准的工作，要立足于机构编制管理必须为经济社会的发展服务，高校根据自己承担社会职责情况、教育教学工作量以及现有编制管理使用的情况因素，逐步实现公共服务均等化的要求，结合当地政府财政的实力，科学制定出工作人员的总量，并定期根据实际作调整，若特殊情况需及时的调整，以使高校编制管理中的总量控制管理合理有效，编制的基本职能真正得以实现。

(四) 探索制定临时用编体系

学校由于用工灵活性比较大，经常也会出现临时性用工现象，重新调整编制周期长，牵涉面广，出现远水解不了近渴，所以需制定一套临时用编制度，解决临时突击性工作，临时用编在相对灵活，既能有效地解决临时性人员的保障工，又便于编制退出或核销。临时用编也应该严格的审批，获得临时用编的人员可以在用编期间享受与正式职工同等的工资待遇。待临时性任务完成后，编制自行核销，临时用编人员回归原本岗位。

参考文献

- 黑建敏，《地方本科高校人事分配制度改革研究—以河南省本科院校为个案》[D]. 上海：华东师范大学，2008。
- 李强，《地方事业单位分类改革研究》[D]. 江苏：南京大学，2012。
- 杨勇志，《高校人事编制管理研究》[D]. 湖北：武汉理工大学，2003。
- 么瀚捷，《事业单位编制管理改革研究》[D]. 辽宁：东北大学，2005。
- 翟琳，《地方高校教师资源开发与管理的模式研究》[D]. 天津：天津大学，2008。
- 何二佳，《河北省省属骨干高校编制管理对策研究》[D]. 河北：河北师范大学，2015。
- 涂章桥，《取消事业单位编制对高职院校师资队伍建设的利弊及对策研究》[D]. 江西：江西财经大学，2017。

- 薛惠芳.《浅谈编制改革对事业单位人事管理的影响》[J].中国卫生人才,2016。
- 黄琳.《关于建立高校人员退出机制的思考》[J].遵义师范学院学报,2015,第17卷,第5期。
- 陈永慧.《哈尔滨学院教师人事制度改革存在的问题与对策研究》[D].黑龙江:黑龙江大学,2017。
- 冯凯.《基于效益理念的我国公立高校编制管理研究》[D].北京:北京化工大学,2016。
- 凌利峰.《落实高校用人自主权存在的问题及对策一以江苏南通大学为例》[J].现代教育,2016年,第20期。
- 赵帅.《我国高校人事制度改革研究一以河北大学为例》[D].北京:首都经济贸易大学,2015。
- 傅世平.《以党的十九大精神统领机构编制改革创新》[J].中国机构改革与管理,2018。
- 胡渊.《“去行政化”视域下对高校人事制度和管理制度改革的几点思考》[J].教育教学论坛,2014年,第49期。
- 陈翔.《编制“十三五”规划引领地方高校改革》[J].中国社会科学报,2015年,第004版。
- 刘宇文、周凯兴.《依法落实高校人事自主权的现实困境与改革路径》[J].湖南大学教育科学学报,2011年,第10卷,第5期。
- 肖罗.《取消编制应成为高校治理改革契机》[N].光明日报,2016年4月5日,第002版。
- 严建雯、叶胜超.《事业编制改革背景下高校教师组织归属感探析》[J].宁波大学学报(教育科学版)2018年,第40卷,第3期。
- 李志锋、高慧、高春华.《“编制”之困:高校教师的组织身份属性与身份认同》[J].高教发展评估,2013年,第29卷,第5期。
- 王广德.《地方高校人力资源开发面临的困境与对策》[J].中国高教研究,2010年,第9期。
- 杨玉浩.《高校人事制度改革中管理岗位面临的新问题》[J].高等农业教育,2013年,第11期。
- 王卓君、许庆豫.《高校改革的制约因素与路径选择》[J].教育研究,2013年,第12期(总第407期)。
- 田贤鹏.《取消高校教师事业编制管理的理性之思》[J].教师教育研究,2017年,第29卷,第1期。



	Name and Surname (姓名) : XIANGDONG RAN
	Highest Education (最高学历) : Doctor of Philosophy Business Administration
	University or Agency (任职院校或单位) : Panyapiwat Institute of Management
	Field of Expertise (专业领域) : Major in Business Administration
	Address (地址) : 85/1 Moo2 Chaengwattana, Amphoe, Pak Kret, Nonthaburi 11120, Thailand