**基于北京大学规划文本对高校编制制度演变的案例研究**

 陈丹

**摘要：**大学的编制及其相关的人事制度不仅是大学管理制度的重要组成部分，其演变也是“政府—大学—市场”三者关系调整、国家对高等教育管理体制及大学进行改革的集中缩影。本文通过对北大规划中有关编制制度的文本分析，结合北大相关人事政策及人事制度改革实践，发现大学的编制制度经历了从国家主导的身份管理时期到岗位管理时期再到全员合同管理时期的演变。在此基础上，本文运用维恩图绘制了不同时期的“政府—大学—市场”三角关系模型，运用三角关系理论进一步阐释了该政策演变过程的去行政化、市场化趋势，以及大学在此过程中所发挥的主观能动作用。

**关键词：**高校编制制度演变 三角关系理论 北大 身份管理岗位管理 合同管理

建国后尤其是改革开放以来，伴随着国家全面深化改革、事业单位改革的不断推进，社会保险、医疗保险与养老保险制度的不断健全，我国大学的编制制度亦随之发生了巨大演变。其中，北京大学编制制度的演变是一个代表性缩影。本文基于北京大学的规划文本，以北大为个案，发现高校编制制度的演变经历了国家主导的身份管理时期（1949年—1984年）、身份管理向岗位管理转变时期（1985年—2005年）以及基于岗位管理的全员合同管理时期（2005年至今）这三个时期。演变过程背后的深层次逻辑是“政府—大学—市场”三者关系的变化，因此，本文通过三角关系维恩图，进一步解剖了其背后的逻辑。

# **一、由国家主导的通过编制对高校人员的身份管理**

1949年建国至1984年，高校编制制度可以概括为国家主导的身份管理时期。在此期间，国家直接管理大学，国家严格控制大学的编制计划、用人指标乃至大学教师的职称评审与评定实务，大学缺乏人事自主权。这一时期，国家基本形成了适应计划经济的高校编制与人事管理制度。不过，受“文化大革命”影响，该制度停滞瘫痪了一段时期，直至文革结束后才逐步走向正轨。1978年，国务院决定恢复文革前的高校教师职称评审工作，学校在职称评审和职务提升等方面才有了一定的自主权。

国家的政策背景映射到北大，我们发现，北大该时期的规划文本有关编制及相关人事制度的规定显得政治性强，实务少，最多只是寥寥几句描述了人员编制规模和结构。1954年《北京大学五年计划提纲》[1]初步提及了有关师资的补充计划，但说法原则笼统[[1]](#footnote-1)。1958年《北京大学跃进规划纲要（修正草案）（1958-1962）》[1]已体现出政治为纲，重在强调教师政治性和对思想改造[[2]](#footnote-2)，完全不涉及编制规模、人员结构及人员管理的内容。1970年《北京大学（1971-1975）五年规划纲要（讨论稿）》[1]具有更鲜明的文化大革命时代特征[[3]](#footnote-3)，不过，该纲要第一次对教员规模作出了具体的规划数据，看重教员的工人和工农兵身份[[4]](#footnote-4)。1972年《北京大学一九七三至一九八零年规划（草案）说明》[1]虽较1970年只差距2年，且从时间跨度来看，理论上70年制定的规划应还在执行期，然而，72年制定的规划在编制与人员部分同70年大相径庭，从扩张规模到精兵简政，压缩教职工比例，强调制定人员规划时应考虑经费和人员住房等资源配套条件，明确规定以学生比例确定教职工人数。此后直至1986年，北大的规划处于缺失状态。

这个时期北大的规划文本，具有浓厚的时代特征：（1）政治性。重对大学教师的思想改造而非学术造诣，具有政治运动特点。（2）身份论，招聘教师讲出身。（3）大学规模受国家计划严格限制；大学经费来源单一，难以自聘人员。

由此，我们认为，该时期为国家主导的身份管理时期，国家对大学的编制管理处于压倒性的主导地位。

## 二、国家对高校的人员管理由身份管理向岗位管理转变

以1985年国家开始事业单位改革为起点，大学的编制管理开启了从身份管理向岗位管理转变的时期。其中，“985”工程出台前是身份管理向岗位管理转变的过渡期，“985”工程出台后则是岗位管理为主导的时期。

1985年，国家连续出台了事业单位改革相关的系列政策，以5月出台的《关于教育体制改革的决定》为标志，逐渐对大学进行市场化和社会化改革。《决定》出台后，中央决定在北大、清华等8所高等学校首批试点。1986年，北大制定了《北京大学“七五”事业发展规划纲要》，明确将试行教师职务聘任制写入纲要，纲要还提出“科研编制除少数骨干外，一般采取定编不定人的办法进行使用”。这意味着编制管理开始从身份管理向岗位管理转变。1992年，北大正式颁布了《北京大学聘任制实施办法》，明确规定“教师和专业技术人员队伍，校内实行岗位聘任制”，将岗位聘任制覆盖到了学校最核心的队伍 。

1994年出台的《北京大学改革和发展纲要》开始强调竞争和流动，提出“逐步建立教师的流动机制”、“竞争机制”，并要求“逐步完善教师聘任制，因事设岗、按岗求人”，强调是因工作设岗而非因人设岗。同年的《北京大学“211工程”建设规划》（下称《211规划》）在用人制度方面的表述有着更大突破：“公布岗位、择优聘任、严格考核、优胜劣汰，引入竞争机制”等市场化字眼跃然纸上；出现“流动编制”，意味着学校初步探索建立了通过市场化机制聘人的制度体系；规划文本第一次出现“合同制”用于校办企业，校办企业是大学中最贴近市场的组织，这顺应了离市场越近市场化程度越高的规律；提出对机关机构进行改革，对管理人员实行聘任制和目标管理责任制，精简人数、压缩编制。

1998年，因江泽民同志在北京大学百周年校庆上发表的讲话提出“中国要建设若干所世界一流大学”，由此驱动了“985”工程，进而带动了新一轮的高校编制与用人制度改革。“985工程”启动后，北大在1999年、2001年、2002年分别出台了《北京大学创建世界一流大学规划》（下称99年《规划》）、《北京大学创建世界一流大学规划（1999-2015）》（下称01年《规划》、《北京大学创建世界一流大学规划（2003-2005）》（下称02年《规划》）三部规划。99年《规划》提出要压缩非教学人员结构，使教师占到教职工总数的一半。同年，学校进行了全员聘任制改革和机关机构改革，整合机构、精简人员，重新聘岗、引入竞争，全面推行聘任制，打破“终身制”和“人才单位所有制”。2001年《规划》提出要最终建立“以岗位聘任为核心的、固定编制和流动编制相结合”的用人制度。2002年《规划》还提到了建立两支队伍：骨干队伍和一般岗位队伍。其中，一般岗位中固定编制人员不超过总人数的1/2。可见，改革的趋势是流动编制日趋占据更高的比重，高校的一般岗位将逐步过渡到以流动编制为主体。

## 三、国家对高校的人员管理迈入基于岗位管理的全员合同管理时期

“合同制”自首次在1994年北大规划文本中出现后，开始频繁出现于规划中。2005年，北大发布了《北京大学教师聘用合同制实施办法》，对教师实行聘用合同制，教师以外的其他人员原则上参照该办法执行，标志着全员合同制的开端。需要说明的是，本文所讨论的全员合同制，指的是广义上的合同制，即学校所聘人员均需要与学校签订合同，按照合同管理，它包括事业编制人员的聘任合同和非事业编制人员的劳动合同。

2007年，《北京大学创建世界一流大学中长期规划纲要》[1]开始明确提出要以市场化的方式聘用专业性不强的辅助人员。后勤队伍继续推行市场化改革。2009年《北京大学发展战略纲要2008》[1]进一步提出要为专职科研队伍设立专门的人事系列，尝试通过教师科研项目经费以劳动合同制聘用专职科研队伍的方式扩大专职科研队伍体量，由此，劳动合同制进入了大学更为核心的队伍。2010年《北京大学“985工程”（2010-2020）总体规划》[1]，首次将学术人员预聘制度、聘任合同制度和劳动合同制度并列表述，劳动合同制度成为北大合同聘任制三类类别中的一大类别，规划还明确要求“推进合同制建设”。2012年《北京大学“十二五”改革和发展规划纲要》[1]则进一步地提出要将“劳动合同制作为新进行政、实验技术及后勤人员的主体聘用方式，……探索在一定的指标范围内，满足规定工作年限和考核优秀的合同制人员转为事业编制人员的机制和办法”。同期，学校出台了一系列的文件，包括：2010年《北京大学劳动合同制职工管理办法》[12]、2011年的《关于进一步规范事业编制人员聘用合同管理的通知》[13]等。

2013年9月，经由教育部核准的《北京大学章程》颁布施行，是学校全员合同聘任制法治化进程的重大标志。因北大章程中明确规定了学校实行全员合同聘任制，这使得学校的“全员合同聘任制”具备了仅次于教育部令，等同于部门规章的法律地位。2014年底，学校报国家体制改革领导小组办公室备案的《北京大学综合改革方案》，进一步提出了实施全员合同聘任制和完善合同聘用和管理体系的整体思路与方案。2016年，《北京大学“十三五”改革和发展规划纲要》（征求意见稿）明确提出：“坚持精简高效的原则，合理定编设岗，统筹事业编制和劳动合同制的管理。按教学与学术研究的需要，建立合理的编制体系，完成院系定岗定编。下放人事管理权限，健全院系人力资源核算体系，调动学部和院系积极性。不断完善全员合同聘用制，进一步加强对非教师人员的合同管理工作。”

## 四、高校编制制度演变中的“政府—高校—市场”三角关系

编制管理的三个时期反映了三种典型的“政府—大学—市场”关系，为了更形象、直观、生动地描述三者间的关系及变化，笔者绘制了维恩图如下。

在身份管理时期，“政府—大学—市场”三者关系如图1。政府作为供应者，通过编制员额严格控制大学规模，直接管理大学人事实务，大学拥有的人事自主权十分有限，市场几乎不存在。大学受政府与政治的影响，强调对大学教师的思想改造，突出大学教师的出身与身份，编制与人事管理带有很强的政治色彩。直到文化大革命结束以后，大学才在教师的职称评审和职务聘任方面拥有了一定的自主权。



图 1身份管理时期的政府-大学关系

在岗位管理时期，三者关系如图2。政府角色开始转变，通过事业单位人事制度改革、社会保障制度改革、养老保险制度改革、医疗保险制度改革、户籍制度改革等，逐步稀释了大学事业编制同身份、福利、待遇、养老等相关的意涵，编制开始被“架空”。同时，政府下放大学人事自主权，包括人员的评聘与薪酬方面的自主权。大学在变革的环境中，结合自身发展需要与目标，抓住国家改革契机，利用市场手段，推进改革理想与实践。此外，图中的交集部分的面积大小代表了在大学编制与人事制度方面大学同政府、市场的亲疏远近。这一时期，虽然大学开始强调引入市场竞争机制，雇佣劳动合同制人员，但整体而言，劳动合同制仍处于补充地位和非核心岗位。因此，图中所描绘的大学同政府的交集明显大于市场。



图 2岗位管理时期的三角关系

在合同管理时期，三者关系如图3。相较于图2，可以明显看出大学离市场更近了，但政府依然相对强势。政府进一步放权并推进高等教育的法治化，全球劳动力资源市场更加成熟，大学与社会联系日益密切且通过社会和市场获取资源的能力提升，大学拥有了更大的人事自主权，通过市场获取资源的能力显著提升。在编制与相关人事制度方面，突出表现在：（1）国家虽未调整大学的编制规模，但拨款同编制并不挂钩，编制的实质内涵主要体现在人员的福利待遇与身份。大学因节约劳动力成本的需要，自主自发地控制编制增量，依托市场机制以劳动合同制方式雇佣人员补充人员需求。（2）大学在国家核定的编制规模范围内，在自主制定机构编制方案，自主选聘与评聘教职工、制定薪酬体系等方面拥有更大的自主权。（3）全员合同聘任制不仅是趋势和目标，更已是具体的实施方案与操作。（4）劳动合同制员工逐步进入核心岗位。劳动合同制员工最初从校办企业开始，再到后勤，再到行政、实验技术人员以及专职科研人员和专职教学人员，日益贴近教学科研核心业务。



图 3合同管理时期的三角关系

上述可见，大学编制制度的演变是政府对大学逐步下放自主权、对大学的人事管理从微观管理逐步向宏观管理过渡的去行政化过程的一个缩影；也体现了大学同市场联系日益紧密的市场化过程；同时，也是大学作为独立的事业单位法人，其法人主体地位日益彰显的过程。

# 参考文献

1. 杨开忠.向上的精神——北京大学规划文选（1914-2013）[M].北京大学出版社.2014
2. 《北京大学综合改革方案》.2013年.内部资料
3. 《中共中央关于教育体制改革的决定》.1985年
4. 《北京大学聘任制实施办法》.1992年.北京大学内部资料
5. 中华人民共和国主席令第15号《中华人民共和国教师法》.1994年
6. 国办发〔2002〕35号《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意见的通知》
7. 谢广宽.1999-2000年中国大学机关机构改革研究[J].《教育学术月刊》.2013年第11期
8. 北京大学2000年定编方案.2000年.内部资料
9. 《北京大学关于对新增人员实行人事代理制度的规定（试行）》.2001年.内部资料
10. 《北京大学关于专业技术职务岗位聘任的若干意见》.2001年.内部资料
11. 《北京大学教师聘任和职务晋升(暂行)规定》.2003年
12. 《北京大学劳动合同制职工管理办法》.2010年
13. 《关于进一步规范事业编制人员聘用合同管理的通知》.2011年.内部资料
14. 《北京大学岗位设置管理实施办法》.2007年.内部资料
15. 《北京大学管理岗位设置与聘用管理办法》.2007年.内部资料
16. 《北京大学岗位聘任实施细则》.2007年.内部资料
17. 《北京大学关于教学科研职位实行分系列管理的规定（实行）》.2013年征求讨论稿
18. 伯顿·R·克拉克，高等教育系统——学术组织的跨国研究[M].王承绪,等,译.杭州：杭州大学出版社.1994
19. 弗兰斯·范富格特．国际高等教育政策比较研究[M]．王承绪，译．杭州：浙江教育出版社.2001．
20. 人事部令第6号.《事业单位公开招聘人员暂行规定》.2002年
1. 提纲对师资补充的规划只有“要求五年计划期内师资在数量上能满足教学工作的需要，在质量上能够达到‘教师学职条例’中所提出的要求”一句说明。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 纲要对任用教师规定“要大力培养、大胆使用青年教师，积极改造老教师，三年内建成一支又红又专的师资队伍”、“到1960年底，在校教师中有60%以上，到1962年底有80%以上的人应基本上具有共产主义的世界观、人观生和马克思主义的教育观点、学术观点。” [↑](#footnote-ref-2)
3. 纲要提出“‘教改的问题，主要是教员的问题’。对原有教师要加强改造，通过活学活用毛泽东思想，深入三大革命实践，与工农兵结合，接受再教育，改造世界观，从根本上改变“三脱离”的面貌”的说明。 [↑](#footnote-ref-3)
4. “五年内教员（能从事教学、科研工作的）从现有2000人增加到3000人。其来源是：从校办工厂（农场）工人和毕业的工农兵学员中选拔，向校外工厂、公社和有关单位聘请。” [↑](#footnote-ref-4)