

党和国家机构改革背景下 我校机构改革的思路与策略研究

雷利利 许佳辉 魏朋 潘兰 徐大错 孙雷

为深化学校综合改革,推行管理机构体制改革,人力资源部近期对国家机构改革、C9高校机构设置情况进行调研。分析我校机构设置、编制管理目前存在的问题,以创建一流大学为目标,推动学科发展为导向,紧密结合创新港建设对机构编制工作提出了调整建议。

一、机构编制管理改革趋势

(一)中央机构改革的目标和原则

2018年3月,中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》,方案提出“在新的历史起点上深化党和国家机构改革”“以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点,改革机构设置,优化职能配置,深化转职能、转方式、转作风,提高效率效能,积极构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系”。

在深化中央机构改革过程中“推进职责相近的党政机关合并设立或合署办公,优化部门职责,提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力”。具体做法是:组建国家监察委员会、中央全面依法治

国委员会、中央审计委员会、中央教育工作领导小组、中央和国家机关工作委员会、新的中央党校(国家行政学院)、中央党史和文献研究院,由中组部统一管理中央机构编制委员会办公室和公务员工作,中宣部统一管理新闻出版工作、电影工作,中央统战部统一领导国家民族事务委员会、宗教工作、侨务工作,优化中央网络安全和信息化委员会办公室职责,撤销归并一些领导小组及委员会。

改革开放至今,国务院已进行过七轮机构改革。2013年3月,国务院紧紧围绕转变职能和理顺职责关系实施大部制机构改革,“简政放权、推进机构改革、完善制度机制、提高行政效能”,对有些长期存在、社会高度关注的问题,通过职能调整解决,或通过必要的机构调整解决。2018年3月,国务院机构改革后,国务院正部级机构减少8个,副部级机构减少7个。

从党的十七大以来,“大部制”成为我国政府机构改革的新思路,将职能相近的部门整合到一个大部之下,从根本上解决部门间协调难、效率低、机构臃肿的问题。

我校应顺应中央机构改革精神,从人才培养、科学研究、社会服务和文化传播四个方面的职能出发,通过逐步撤并整合一部分职能过于单一、规模较小、设置过于分散的机构,合理整合职能交叉、重复设置的机构,理顺目前各行政机构的职责关系,构建系统完备、科学规范、运行高效的高校行政机构体系。

(二)中央、地方和教育部编制改革情况梳理

2011年3月,中共中央、国务院印发《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革指导意见》(中发〔2011〕5号),要求分类推进事业单位改革,提出“对不同类型事业单位实行不同的机构编制管理,科学制定机构编制标准,合理控制总量,着力优化结构,建立动态调整机制,强化监督管理”。

2015年5月,北京市出台了《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》,意见明确指出,对高等院校等公益二类事业单位,保留其事业单位性质,探索不再纳入编制管理。

2017年4月,中央编办制定了《中央和国家机关所属事业单位机构编制备案试点办法》,在中国科学院在京科研院所和陕西、黑龙江、四川、海南测绘地理信息局所属公益二类事业单位开展备案管理试点。办法明确以上单位“事业单位机构编制事项,报经中央机构编制部门同意,在批准的机构限额、机构类别和事业编制总量内实行备案管理”。

2017年6月,教育部机构编制处下发“教育部直属高校人员总量试点方案”,以一部分高校为试点,初步探索从身份管理到岗位转变、编制管理到总量管理、审批管理到备案管理的高校人员总量管理办法。方案中人员总量以在校学生数量为基础测算得出,根据测算办法我校人员总量仅有6011人,最高6358人,而目前我校实有编

制内人员已经达到5954人,接近测算的人员总量。

根据近年来中央、国务院以及教育部对编制管理的改革来看,人员总量管理即将替代过去的编制管理。我校多年来坚持内涵式发展,在人才培养中坚持以提高质量为核心,控制招生规模,导致在教育部目前的人员总量测算办法中不占优势,测算得出的人员总量远低于原中编办批复的编制数。而我校面临着“双一流”建设和创新港建设的任务,急需扩充高质量的教师和专职科研队伍,因此我校今后编制管理的核心是在保障高层次人才引进的情况下,严格控制在编人数。

二、C9高校机构编制管理情况调研

为了解其他一流高校管理机构设置情况,对C9其他高校的管理机构设置进行了调研,发现其他高校一些值得借鉴的机构编制管理经验:

(一)机构相对稳定。我校与清华大学机构体量上相差不多,总编制数及事业编制实有人数等也相差无异,但清华大学机构设置基本稳定,多年不变,其事业编制除学工部、研工部、团委等部门外,其余编制内管理人员近10年只减不增。

(二)其他高校职能部门机构精简。从调研情况来看,其他C9高校行政和党群部门数量大部分低于我校,职能近似或重叠的大部分整合在一个部门内。如中科大组织部(党校)、统战部、机关党委合署办公,上海交大组织部下设党校、机关党委、老干部处;C9中有6所高校采购与招标管理办公室设在实验室与设备管理处或财务处下;5所高校的教育基金会在校友工作办公室或其他单位下设;除北大、哈工大和我校外,保密办均为挂靠或下设单位;清华大学、北京大学、上海交大法律事务办公室均挂在党委办公室/校长办公室。

(三)紧密结合高等教育改革方向设置机构。如清华大学设立成果与知识产权管理办公室,在学校网站上推广科研成果、宣传近期科研进展,协助教师确定科研成果转化方案,筛选合作伙伴,整合资源,全力推进转化实施进程。

(四)采取灵活多样的用人方式。调研中发现大部分高校面临事业发展需要扩大规模的情况,但规模扩大并不一定增加事业编制人员。比如清华大学和上海交大,在保证教师编制留有充足余量的情况下,采用劳务派遣或合同制用工形式聘用管理人员,严格控制编内管理人员数量。在编外人员管理上,制定合理的薪酬待遇、设置有梯度的晋升空间、提供平等晋升机会、按属地要求缴纳“五险一金”,队伍相对稳定。

三、我校机构设置存在的问题

截止2017年3月,我校管理服务和教学科研机构比2008年初时增加了20个,其中机关直属单位增加了9个,学院书院增加了11个。根据中央巡视组整改意见,学校于2017年7月底前完成了部分机构的整合,减少了4个管理服务机构,使学校的机构得到了一定程度的精简。但从国家机构改革的目标和原则及对一流大学机构设置的调研结果看,我校机构仍有整合精简的空间,机构设置工作中仍存在以下问题:

(一)机构设置缺乏科学化、制度化

学校的机构设置应该围绕学科建设目标和学科建设布局进行顶层设计,但目前没有一个学校层面的类似委员会的组织来进行学校机构顶层设计,机构设置工作仍然存在主观性、随意性,设置了一些不必要的机构,导致人员膨胀而财政不堪负重。

(二)机构设置重叠交叉

因为缺乏科学化、制度化,所以出现机构职能重复交叉的现象。比如某机构内设机构成长壮大后成为独立机构,与原所属

机构之间部分职能划分不清,或者新成立的机构在成立初期未经科学论证,与学校原有机构职能交叉重叠。职能交叉重叠势必在工作中存在扯皮推诿、办事拖拉、效率低下的现象,既给学校造成沉重的经济负担,又严重阻碍了学校自身的发展。

(三)机构职责划分不够清晰,碎片化现象突出,管理效率难以提高

由于缺乏顶层设计,随意设岗、因人设岗的现象难以避免,导致部分岗位职、权、责混乱重合,造成管理效率不高。机构负责人也无法独立处理他所应当处理的事务,无形中加长了处理事务的链条,延误了工作效率,造成“一事两出”“一事多办”的局面。一旦有责任风险,往往部门之间踢皮球,互相推诿,谁也不愿承担责任;而有利可图的事情又互相争夺,直接导致了管理混乱的局面。

四、我校编制管理存在的问题

2008年初以来,全校教职工总数由5583人变化为5954人,增加约371人,其中职员及机关技术支撑编制增加192个。

通过与其他高校的对比分析,我校编制管理中存在以下问题:

(一)职员占比增加过快。2007年时学校管理人员占比15%,目前占比18.9%,增加幅度较大。

(二)机构增加引起的职员编制增加过多。近十年新增的192个编制中因为新成立或机构改革而增加的编制数为100个,职能拓展及业务量增加而增加的编制数为92个。

五、思考及建议

在此国家机构改革背景下,结合对其他高校机构设置及管理人员编制的调研,我校机构编制存在的问题已凸显出来,优化机构设置,推行岗位总量管理势在必行,

据此提出机构编制相关思考及建议如下：

(一)加强机构编制顶层设计

建议成立学校层面的机构编制委员会,围绕学校学科建设目标和布局加强机构编制的顶层设计,机构编制委员会的日常秘书单位为人力资源部。

(二)规范机构设置的论证审批流程

修订学校机构编制设置文件,加强学科建设对学术机构设立的牵引作用。建议学科办为学术机构设立的主责单位,推进学术机构紧密配合学校学科规划和布局调整。

(三)加强党的全面领导

借鉴国家机构改革,加强党对反腐败工作和对审计工作的统一领导,组建学校监察委员会和审计委员会,分别与纪律检查委员会审计处合署办公,实行一个机构两块牌子。

(四)精简整合机构,人员总量限高优化

以提升管理服务效能,增强学校整体实力为基本目标,按照试点先行、分步推进、执行有力为基本原则对学校现有职能重叠或相近的机构进行调整;以促进学科发展为对现有教学科研机构进行优化调整。

根据优化工作流程、合理配置人力资源、提高用人质量和效率原则,结合调研情况,建议在机构调整过程中明确管理人员编制总量不增加,相关单位本着为教学科研服务、为师生员工服务的目标认真梳理岗位设置、岗位职责,提高工作效率。

(五)推行人员总量管理

按照《教育部直属高校人员总量管理试点方案(稿)》中核算办法,我校核定人员总量范围为5701—6358个,较中编办给我校核定的编制减少2073—2730个,而我校目前实有人数约6000人左右,因此建议严格控制职员总量,包括学校搬迁创新港过

程中尽量不增加管理人员编制,由各单位充分调动利用现有人员编制,为学校高层次人才发展预留空间。

(六)实行准聘长聘制度

以总量控制为前提,在管理人员及实验技术人员中逐步推行准聘长聘制,进一步优化用人模式。

(七)新增机构编制实行后评估

对标学校重点工作及发展规划,人力资源部会同组织部、党校办、财务处等职能部门对新增加的机构和编制实施后评估,对新成立的机构和新增编制进行运行效果、效益分析,提出改进意见或撤并建议。

(八)实施编制动态管理

根据编制使用情况对于长期空置的学校将予以收回,统筹使用。

(九)核算编制成本,严控增加编制

绩效改革后学校人员经费投入增加,严格控制编制增加,将有利于学校降低运行成本。

为加强编制总量管理,建议涉及增加编制时,无论数量多少均由校长办公会议决策;不再受理近三年内增加过编制的机构提出的增编申请;涉及干部岗位编制增加时与组织部协同论证,由组织部报党委常委会审议。

作者

雷利利 西安交大人力资源部部长
许佳辉 西安交大人力资源部副部长
魏朋 西安交大人力资源部主管
潘兰 西安交大人力资源部主管
徐大锴 西安交大人力资源部主管
孙雷 西安交大人力资源部文员