

# 优先保障高校教师队伍建设若干重要参数探讨

管培俊

**摘要:**大学的中心和主体是“人”，大学的核心竞争力是“人”，我国高等教育的短板是“人”，“双一流”建设和高等教育内涵发展关键在“人”。对于“人的投入”和教师队伍建设，是教育现代化和新时代大学建设发展的重大课题，应进一步提升为国家发展战略的优先议程。优先保障高校教师队伍建设，必须高度关注教师资源配置的四个重要参数，即师生比、人员经费比重、教职员比例以及薪酬水平。

**关键词:**高校教师队伍建设；优先保障；重要参数

中图分类号：G647.38

文献标识码：A

文章编号：1009-2447(2019)03-0033-07

习近平总书记在2018年北京大学师生座谈会上提出，办出中国特色世界一流大学，培养社会主义建设者和接班人，要做好三项基础工作：坚持办学正确政治方向、建设高素质教师队伍、形成高水平人才培养体系。“要从培养社会主义建设者和接班人的高度，考虑大学师资队伍的高素质要求、人员构成、培训体系等。”<sup>[1]</sup>中共中央、国务院《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》（以下简称《意见》）指出：“坚持教育优先发展战略，把教师工作置于教育事业发展的重点支持战略领域，优先谋划教师工作，优先保障教师工作投入，优先满足教师队伍建设需要。”<sup>[2]</sup>世界经济论坛创始人兼执行主席克劳斯·施瓦布指出：“创新能力对一国全球竞争力的影响越来越大，其中人才发挥着最为关键的作用，我们正在进入一个‘人才资本主义’<sup>①</sup>时代。”<sup>[3]</sup>在全球化时代背景下，高等教育人才资本直接决定着国家的核心竞争力。大学中对于人的投入与教师队伍建设，是新时代大学建设发展的基础性工作，应该进一步提升为国家战略的优先议程。重新思考和准确把握这一重大议题，应该紧扣三个关键点：

第一，大学的中心和主体是“人”。大学的根本任务是立德树人。习近平总书记在许多场合特别强调“培养什么人，怎样培养人，为谁培养人是教育的首要问题”。而“谁在培养人”，则关系这个首要问题。大学文化的精髓就是以文化人。我们讲事业留人、感情留人、环境留人。从一定意义上说，大学的环境也是人。正所谓“近者悦，远者来”。所以，中国特色现代大学制度的核心是学生为本、教师为本。育人以学生为本，办学以教师为本。

第二，大学的核心竞争力是“人”。大学教学科研活动高度依赖个人创造性和教学科研组织的活力。创新驱动，本质上是人才驱动。世界范围大学的竞争，实质上是人才的竞争。无论我们在总体上如何看待和评价大学排名，但我们无法否认，世界上每一个大学排行榜，都无一例外地高度关注教师素质、师资配置和学术绩效。“教师是教育发展的第一资源”（《意见》）。大学的第一资源和核心竞争力是“人”。

第三，我国高等教育的短板是“人”。我国高等教育从大众化快速迈向普及化阶段，总体上已达到中上等水平。据国家统计局发布的新中国成立

**基金项目:**中国高等教育学会重大课题“一流大学内部治理结构与人才战略”

**作者简介:**管培俊，男，山西五寨人，中国高等教育学会副会长，全国政协委员，国家民委原副部长级专职委员，研究方向为教师政策、教育人力资源管理。

70周年经济社会发展成就系列报告显示,2018年,我国高等教育毛入学率已达到48.1%,高于中高收入国家平均水平,在世界大学排行榜上的位次逐步提升。<sup>[4]</sup>习近平总书记明确指出,“规模扩张并不意味着质量和效益增长,走内涵式发展道路是我国高等教育发展的必由之路”。<sup>[5]</sup>在高等教育跨越式发展的同时,高校教师人才队伍建设无疑也取得了显著成效。但在教育总体格局当中,高校教师队伍的建设发展是否实现同步发展,师资资源配置是否达到中上水平?用人机制是否达到中上水平?师资质量是否达到中上水平?社会需求在变,国家的战略需求在变,国际竞争的格局在变。面对新时代新要求,我们无法回避教师队伍建设“不均衡、不充分、不适应”的问题。

第四,“双一流”建设和内涵发展关键在“人”。《中国教育现代化2035》,昭示了新时代中国推进教育现代化、建设教育强国的决心和方向。教育现代化,核心在于人的现代化。21世纪以来,我国高等教育发展十年一个台阶,实现跨越式发展:第一个十年,由精英教育走向大众化教育,以大规模、高速度、低成本为显著特征;第二个十年,以《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》发布为标志,快速迈向普及化;第三个十年,将进入全面普及化和内涵发展质量提升的新阶段。“‘双一流’建设和高等教育内涵发展的根本保障、核心要素是制度与人,就像‘车之两轮、鸟之两翼’”。<sup>[6]</sup>国家《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》提出的五项建设任务中,首要任务就是“建设一流师资队伍。深入实施人才强校战略”<sup>[7]</sup>。把教师工作置于重点支持战略领域,落实教师队伍建设的三个优先,当务之急就是要增加“人的投入”。因此,必须高度关注、着力改善教师资源配置的四个重要参数,即生师比、人员经费比重、教职员比例以及薪酬水平。

## 一、生师比

生师比历来被教育系统内外特别关注,高的时候饱受诟病,低的时候也饱受诟病。实际上,当量生师比是个双重意义的指标,既是反映高校人力资

源利用效率的重要指标,也是衡量高校教师资源配置状况和高等教育质量水平的重要指标。生师比的应用要特别注意时空概念。在时间序列上,不同发展阶段有不同意义;在空间上,不同类别、不同层次的学校有不同的要求。归根结底,当量生师比的确定实际上是质量效益、投入产出的权衡。过高的生师比制约教育质量,过低的生师比则意味着成本的增加。在各种大学排行榜中,师资因素与生师比权重历来是备受重视的指标因素。良好的生师比是世界顶尖大学的一项基本标准或重要标志。比如,THE世界大学排名的13个具体指标中,95%涉及教师因素,其中生师比的权重为5%。QS世界大学排名的6项指标中,85%涉及教师因素,其中生师比的权重高达20%。US NEWS大学排行榜的评价指标中,100%涉及教师因素。其中,美国国内大学排行榜7项指标,其中教师资源占20%,生师比为5%。

我国高校生师比变化经过了三个阶段。从20世纪80年代中期以后到高等教育扩招这个阶段,生师比过低,饱受诟病。那一阶段的确如此。但随着高等教育规模的扩大,特别是到20世纪末21世纪初,我国高校的生师比急剧膨胀,高峰时达到19:1,之后进入到平稳回落期,2017年为17.52:1。普通本科院校与高职院校略有差别。这样的生师比远高于OECD国家平均水平。一流大学重点建设高校的生师比远高于世界一流大学,中西部高校尤其突出,特别是教师人才分布不尽合理,区域差异较大。最近20年来,我国大学在校生规模增长了6倍,高校教师增长不到2倍,大学教师增长未能跟上学生规模的增长。教育学有一个重要概念,叫“教育的关照度”。生师比是直接反映师生交流频率、体现对学生关照关怀程度的关键指标。拥有更低生师比的大学,更有条件创建有利于师生互动交流的教育教学环境,这是不言而喻,也是无可争议的。

《泰晤士报高等教育副刊》世界最优生师比100所大学排名(2016—2017)中,生师比排名前100的大学都在世界大学排名前600,生师比均低于或等于9:1,这个比例非常重要。生师比排名前800的大学平均生师比均低于16.5:1。拥有低生师比的大学,有小型高校,比如加州理工学院、巴黎高师等,也有巨型大学,比如约翰·霍普金斯大学等。美国、

日本等发达国家的低生师比大学居多，但也有不发达国家，比如拥有62000人在校生规模的孟加拉国达卡大学，其生师比却与加州理工学院相近，是在生师比排名前100的大学中巨型大学之最。《2018中国大学评价》关于一流大学重点建设高校生师比的排行呈现这样一种情况：758所普通本科生师比排行，生师比不合格的有554所，占73%，其中最高生师比为32.75：1。其中，41所一流大学重点建设高校，有15所生师比不合格，1所生师比为限制招生，不合格比例占到39%，最高生师比22.52：1。93所一流学科重点建设高校，有49所生师比不合格，17所生师比为限制招生，合计66所，占到70%，最高生师比是25.34：1。需要进一步指出的是，所谓合格，依据的只是2004年教育部颁布的《普通高等学校基本办学条件指标（试行）》中的标准。顾名思义，这只是一个最低标准、底线要求，已然不适应高质量发展的要求。

当然，由于各国国情、指标口径有所不同，比例也会有所不同，但是降低生师比是大趋势。因此，要把大幅度降低我国高校的生师比，作为高校教师队伍建设的一个显性指标。总体而言，降低高校生师比，加强师资配备，扩大教师编制，必须与实现《中国教育现代化2035》的发展目标相适应。不同层次、类型的大学，可以有不同的目标要求和选择。首先，着力降低重点建设一流大学和一流学科的生师比，将此作为双一流建设的基本条件，使得我们的大学在可比领域的重要指标进入世界先进行列。到2022年，若干所世界一流大学的生师比应该降到10：1以下；一流大学建设高校平均生师比要低于OECD国家平均水平（即14~15以下）；到2030年，全国普通高校生师比至少达到OECD国家平均水平（即15~16），将其作为教育现代化指标之一。2030年我国高等教育毛入学率将超过60%，在学规模达到4500万人。据此测算，今后10~15年，全国高校专任教师预期增加100万，达到260万以上。同时，教师队伍结构要更加优化、配置更加合理、素质进一步提高。

众所周知，我国高校生师比长期居高不下的原因，一是预算约束。降低生师比意味用人成本提高，经费预算是瓶颈。二是编制控制。长期以来我

国高校治事用人方面最大的体制机制性障碍就是僵化的编制管理制度。习近平总书记在全国教育大会中明确提出，对学校管得还是多，还是细，活力出不来，该政府出面为学校排忧解难的服务又不到位。对学校人财物的管理涉及多个部门，有些是延续多年的老政策、老办法，这个问题要系统解决。值得说明的是，高校人员编制需求，地方性大学最为紧迫。当前，国务院总的要求是总量控制。但不能理解为所有系统、所有单位一个都不增加，不是这个概念。因此，高校生师比的降低，一方面要调整预算结构，另一方面要改革编制管理方式。高校依法具备用人自主权，自主决定机构、岗位、人员聘用、职务聘任、收入分配等。同时，政府要加以监管。高校编制管理改革要采取渐进的策略，第一步是政府总量控制，学校自主管理。第二步是政府主管部门备案、学校自主管理。对于高校的编制用人，由前置审批改为事后备案。媒体一度炒作所谓高校“去编制化”，实际上是一个伪命题，对学校 and 公众都是误导。编制与编制管理是客观存在。高等教育是准公共服务，教师学术劳动力市场是不完全竞争的市场。政府举办的高校，不会完全推向市场；学校自主决定用人，也要有编制管理。

## 二、人员经费比重

高等教育是人力资本密集型行业，教师是最重要的生产要素。人才的竞争，由国家的范围到区域范围，甚至全球范围，形成一个统一的全球学术劳动力市场。高端人才的集聚效应日益显著。人才的价值指标日益复杂。竞争也进一步推高了人才资源的成本。教育的本体是人，教育投入结构要从注重“物”的投入转向对“人”的投资。人员经费占教育总经费的比例，既反映教育经费充裕程度，反映教师薪酬水平高低，又反映教师专业发展的条件，也反映教育经费配置状况。一般来说，降低生师比，意味着用人成本的提高。增加教职员、提高薪酬水平、支持教师发展，都需要增加人员经费投入保障。

在我国高等教育经费高速增长的同时，高校人员经费支出比例却一直相对稳定。据统计，

1995年以来,我国全部高校人员经费比例大体上在33%~35%之间,地方高校大体上在30%~35%之间。1999年以来,国际上其他国家和地区高校人员支出占比都比较稳定,多集中于60%~70%左右。<sup>[8]</sup>另外,根据中美高校工资福利支出占总支出比例的比较可以看出(见表1),美国几所顶尖大学人员经费约占总支出的1/2或2/3,而我国几所顶尖大学人员经费仅占总经费的1/3,甚至不足1/4。与世界一流大学相比,我国高校薪酬占比明显过低。可以明

确,我国人员经费比例长期远低于绝大多数国家,大体只有国际均值的一半左右,相应地资本性投入的比例偏高。这与高等教育跨越式发展,基本建设规模一度较大这个阶段性特点有关系。另外,部分有关养老保险的项目未被列入人员经费,有些科研项目收入未能统计为人员支出,高校拨款项目经费比例过高等也都与人员支出比例偏低有关系。但我国高校人员经费支出比例偏低的主要因素,在于生师比较高、教职工薪酬占比相对较低。

表1 中美高校工资福利支出占总支出的比例

| 美国大学   | 2013—2014财年(%) | 中国大学 | 2014财年(%) |
|--------|----------------|------|-----------|
| 哈佛大学   | 49.26          | A大学  | 23        |
| 斯坦福大学  | 61.97          | B大学  | 21.5      |
| 密西根大学  | 65.05          | C大学  | 29.30     |
| 耶鲁大学   | 62.25          | D大学  | 32.38     |
| 麻省理工学院 | 50.40          | E大学  | 34.36     |

数据来源:美国高校数据来源于各大学网站

百年老店同仁堂有句古训,“炮制虽繁必不敢省人工,品味虽贵必不敢减物力”。人才培养更是如此,投入参数与产出质量成正比。因此,中央《关于深化教育体制机制改革的意见》提出改革拨款方式,扩大高等学校经费使用管理权,完善高等学校预算拨款制度,优化拨款结构,加大基本支出投入力度。其中,基本支出投入力度就包括人员经费。根据中共中央国务院《全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》,落实教师队伍建设的“三个优先”,首先要调整教育投资结构,大幅增加人员经费比重。增加的人员经费主要用于提高薪酬水平,促进教师发展。这一重大举措符合高等学校作为知识密集型行业的特征,毕竟产出质量在很大程度上取决于对高素质人才的投入。随着国家创新驱动发展战略的推进,相关举措必须及时跟进。国务院已决定出台一系列面向高校和科研院所的政策,如增加间接费用比重;用于人员激励的绩效支出占直接费用扣除设备购置费的比例,最高可从原来的5%提高到20%;劳务费不设比例限制,参与项目的研究生、博士后及聘用人员、科研辅助人员等均

可按规定标准开支劳务费。大幅度提高科研院所与高校的人员经费比例,必将取得事半功倍的政策效应。

三、教职员比例

在高校管理中,对于“教职员比例”长期以来存在一种误解。比如,许多人认为我国高校的问题是专任教师比例过低,非教学人员比例过大;有的学校通过压缩职员数量,调整生师比;有的地方政府部门和学校硬性要求停止补充非专职教师;有的地方以教学与科研人员的比例比较大学实力;有的甚至将减少职员与“去行政化”相联系等。我们知道,结构决定功能,高等学校作为一个高等学术机构当然要以教学科研人员为主体,但是为教学科研人员服务也需要一个强大的保障体系。长期以来,各地普遍反映高校教师负担过重,提出为教师和科研人员减负,解放学术生产力,合理调整教职员比例是一个很重要的途径。

国外学者通过数据分析和访谈证明,科研人

员希望所在机构能够提供更多的行政辅助支持来分担行政事务，以使他们集中精力提高科研效率（Iqbal，2011；McGill，2012）。国内学者研究了辅助人员对科研生产力的影响，结果表明：辅助人员与专业技术人员比例对下一年国际发表论文数和

国内发表论文数均在1%水平上存在显著的倒“U”型影响。<sup>[9]</sup>另外，据美英澳一流大学生师比、师职比的比较可以看出（见表2），美国私立一流大学师职比为0.5：1，公立大学为0.3：1，英国一流大学为1.1：1，澳大利亚一流大学为0.3：1。

表2 美英澳一流大学师比、师职比

| 大学       | 生师比    | 师职比   |
|----------|--------|-------|
| 美国私立一流大学 | 4.3：1  | 0.5：1 |
| 美国公立一流大学 | 11.9：1 | 0.3：1 |
| 英国一流大学   | 7.6：1  | 1.1：1 |
| 澳大利亚一流大学 | 14.2：1 | 0.3：1 |

数据主要来源：美国教育部国家教育统计中心

因此，要合理配置我国高校教职员比例，建设一支高素质的职员队伍。一是提高职员比例。合理配置学校职员队伍，提倡为教授配备秘书、文员，将教师从烦琐的庶务中解放出来，解放学术生产力。当然，提高职员比例有一个重要的前提，即大学中所有职员都是为师生服务，为教学科研第一线服务，而不是自我服务的。二是全面实行职员制。按照专业化、职业化标准，深化职员聘用、考核、评价、激励机制改革，不断提高职员队伍建设水平。2000年教育部研究制定了职员制改革的方案，在武汉大学等5所直属高校试点，取得良好效果，有些学校到现在还在坚持。三是强化职业化导向。大学治理越来越走向专业化。美国大学校长职业发展经过了四个阶段，现在不仅是职业化校长，而且是经理人团队。“双肩挑”在过去是一条经验，现在大学中“双肩挑”的比例普遍过高，既当学科带头人，又从事繁重的党政管理工作，已然力不从心，还有诸多利益冲突。改革的方向，是强化职业化导向，鼓励大学校长和管理骨干全身心投入学校管理工作，同时也可以弱化利益冲突机制。四是要强化职业化保障。实现大学管理的职业化、专业化需要条件。要进一步加大力度创造条件，比如职员队伍的职级上升空间、任期制、待遇保障以及相应的社会保障等。

四、薪酬水平

《意见》强调，“推进高等学校教师薪酬制度改革。建立体现以增加知识价值为导向的收入分配机制，扩大高校收入分配自主权”<sup>[10]</sup>。总体来说，在国民经济19个行业当中，高校教师薪酬水平在逐年提升，而且现在已经居于前列，但是高校薪酬激励仍然需要高度关注。我们不担心没人从事大学的教育工作，而是“什么人从事大学教育工作”，这是问题的关键。从总体上来说，高校教师薪酬水平对于优秀人才仍然缺乏足够的竞争力。纵向与横向比较不一样、总体感觉与各个院校感觉不一样、舆论的感觉与自身的感觉也不一样，特别是青年教师面临更多的实际困难。在此有一个参照系的问题：从社会参照系出发，与国内一般劳动力市场相比，高校教师薪酬无疑居较高水平；但教师的参照系是高新技术产业、国际学术劳动力市场，高端人才的稀缺性不断推高了人才成本。从结构性来看，表面上高校教师的平均工资收入比较高，而且逐年提高，但仔细分析学校的薪酬方案，总体上激励水平较差。绩效工资中非绩效部分普遍过大。许多学校过度多元化的工资结构，弱化了激励功能，形成了高水平的大锅饭。这样的分配格局一旦形成，想要调整很难，要下很大决心。还有平均数之下的问题。所以我们主张，高校的薪酬不要说平均数，

要说中位数, 中位数比平均数更能准确地反映薪酬水平。

因此, 我国高校要进一步调整薪酬结构, 改革薪酬制度, 提高薪酬水平。一是高校自主决定收入分配。国家“放管服”改革要加快步伐。在工资总额管理的前提下, 主管部门核定工资总量、主要领导工资, 学校内部的收入分配由学校自主决定。二是调整高校的薪酬结构, 增强激励功能。组织行为学理论认为“人们获得报酬的方式影响着他们的工作行为, 进而影响一个组织能否取得成功”。<sup>[11]</sup>三是建立具有外部竞争力的学校薪酬制度。我国高校教师社会收入水平的定位应该改变现行以公务员工资水平为基准的参考体系。整体提高高校薪酬水平, 采取年薪制、协议工资、项目工资等灵活多样的分配形式。完善高层次人才薪酬激励政策, 实行以年薪制为主体的薪酬制度。吸引和留住高素质人才等。四是体现增加知识价值的政策导向。中央一系列政策, 包括科技成果转化中的合理收入, 股权激励、期权激励、分红激励等。五是在校内建立体现正确导向的薪酬激励制度。要理顺高校收入分配关系, 体现正确的政策导向, 比如教学与科研的关系、教师与管理人员的关系。要强化激励机制, 将有限的资源用在刀刃上, 向重点领域、关键岗位、高层次人才、优秀骨干倾斜。六是重视非工资待遇。教师的继续教育、职业发展等。尤其是高校青年教师住房困难、支付能力较弱、子女上学困难等问题, 都应在薪酬改革当中加以充分考虑。同时, 改革完善社会保障制度。从2014年10月1日起, 高校所有人员纳入社保统筹, 打破了能进不能出的藩篱, 这是高校实质性人事改革分水岭。

## 注释

- ① 世界经济论坛《2017—2018年全球竞争力报告》特别强调“人才资本对竞争力的增强作用”。

## 参考文献

- [1] 习近平. 抓住培养社会主义建设者和接班人根本任务 努力建设中国特色世界一流大学[N]. 人民日报, 2018-05-03(1).
- [2] 中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见[N]. 人民日报, 2018-02-01(1).
- [3] 陈颐, 徐惠喜. “创新+人才”成提升竞争力动力[N]. 经济日报, 2017-09-28(8).
- [4] 国家统计局综合司. 沧桑巨变七十载 民族复兴铸辉煌——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之一[EB/OL]. (2019-07-01) [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201907/t20190701\\_1673407.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201907/t20190701_1673407.html).
- [5] 习近平. 抓住培养社会主义建设者和接班人根本任务 努力建设中国特色世界一流大学[N]. 人民日报, 2018-05-03(1).
- [6] 管培俊. 建设高素质教师队伍关键在深化改革[J]. 中国高等教育, 2018(11): 6-8.
- [7] 国务院. 国务院关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知[EB/OL]. (2015-11-05) [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1778/201511/t20151105\\_217823.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201511/t20151105_217823.html).
- [8] 袁连生, 廖枝枝, 李振宇, 等. 我国高校人员支出比例为何严重偏低?[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2016(3): 26-37.
- [9] 哈巍, 于佳鑫. 辅助人员对科研生产力的影响——以中国科学院为例[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2019(1): 88-99+173.
- [10] 中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见[N]. 人民日报, 2018-02-01(1).
- [11] 管培俊. 一流大学建设的两个关键要素: 制度与人[J]. 中国高教研究, 2018(5): 4-9.

## Discussion on the Important Parameters of Giving Priority to the Cultivation of College Teachers

Guan Peijun

**Abstract:** The investment in the university and the cultivation of the teaching staff are the basic work of the university construction in the new era and should be further promoted as the priority agenda of the national strategy. Accurately grasping this issue should be closely linked to three key points: the center and main body of the university are “people”, the shortcoming of China's higher education is “people”, and the key to the development of “top-class universities” construction is “people”. Priority should be given to the cultivation of the teaching staff of colleges and universities. The rational allocation of teachers' resources should be carried out in four aspects: reducing the ratio of students to teachers in colleges and universities, increasing the proportion of college personnel, rationally arranging the proportion of teaching staff, and rationally adjusting the salary level.

**keywords:** cultivation of college teachers; priority guarantee; important parameters