

文章编号: 1674-0386(2010)01-00105-04

高校后勤编制外临时用工政策探究

余克, 陈旭

(石家庄铁道学院 人事处, 河北 石家庄 050043)

摘 要:分析了现行政策扶持力度疲软、财政投入不足、社会保险制度不完善、公益性政策缺失等对高校后勤编制外用工产生的影响,提出了促进高校后勤可持续性发展的相关机制。

关键词:后勤管理;用工制度;政策

中图分类号: G71; F12 **文献标识码:** A

近年来,随着高等教育改革的深入,高校后勤历经国情与校情、教育属性与市场价值规律的剧烈碰撞,特别是地方高校,面对资金短缺和用工成本上涨的压力、面对劳动合同法实施和历史用工问题的冲突,后勤运行陷入前所未有的困境,不仅无力解决“无协议用工”的历史“欠账”,对今后的用工模式也很茫然。此状况不仅阻碍了高校后勤的有效运行,制约了高等教育事业的可持续性发展,同时也关系着社会的和谐与稳定。

一、政府主导缺位现状

(一)政策扶持力度疲软

政府主导始于高等教育改革步伐加快的高校扩招时期,出于对高校后勤保障作用的考虑,第一次全国高校后勤社会化改革会议召开以后,国务院办公厅2000年1号《意见》即对改革步骤提出明确的时间要求。在政府的主导下,后勤社会化改革整体推进,后勤实体与高校剥离^[1]。此后,由于没有明确的政策扶持,原本要参与市场化竞争的后勤改革与维护公益性服务的高等教育属性不断地发生碰撞,仅仅是形式分离的后勤实体承受着用工成本逐年递增的压力。目前,编外员工已经占后勤编内职工总数的60%以上,基本用工成本不仅大大低于编内工人的工资,比较其他企业同类人员也不具优势或相差甚多。由于资金短

缺,后勤不仅难以从市场招用到适合的专业技工,也无力解决好对下岗(或无业)家属、子女的合理安置。

(二)财政投入不足

财政投入不足是高校后勤运行困难的又一根本原因。以某高校为例,2007年编外员工的年人均工资为7500元,贯彻《劳动合同法》后,仅5项社会保险费用就使该项成本提高59.37%;加上不低于本地区最低工资标准的政策规定和实施劳务派遣的费用,2008年基本用工成本要比原用工成本高出82.3%,而2009年还会高出95.94%。逐年提高的基本用工成本,对不增加财政投入的高校来说不堪重负。据孙拥军,张子麟“教育投入对河北省经济社会发展的促进作用研究”项目报告表明,1991—2007年,河北省年均教育投入占GDP的3.2%^[2],在全国仅处中等水平,与发展中国家平均水平的4%和世界平均水平的4.9%还有较大距离。教育投入不足,反映出多年来地方政府的重商轻教观念、还没有“把教育摆在优先发展的战略地位并作为基础设施建设的重点领域”。

(三)公益性政策缺失

教育属于公益性事业,高等教育的基本属性——公益性蕴涵于教学、科研和社会服务三个

收稿日期: 2009-09-28

作者简介:余克(1957-),女,副研究馆员,研究方向:人力资源管理、养老保险管理。

方面^[3],尤其是高校门卫、保安、餐饮、保洁、公寓等岗位,其公益性早已成为共识。按照社会分工,后勤的公益性岗位需由提供公共服务的非营利组织承担,即在政府公共政策的制约下,由富有社会责任感和品牌实力的社会企业或现有高校后勤实体承担此任。显然,前者的担当还要相当一个时期,而后的担当更为现实。需要指出的是,后者一直在担当,但直至今日还没有地方政府公益性优惠政策的“惠顾”。由于地方政府尚未对地方高校的公益性岗位进行确认、亦没有给予其符合并从事公益性工作的人员以优惠政策,高校后勤依旧承担着原本应由社会负担的社会责任,这也是高校后勤用工艰难的主要原因。

(四) 社会保险制度不完善

社会保险是伴随我国经济建设发展逐步建立的社会保障制度,也是《劳动合同法》实施的重要内容,各地政府正在根据本地区的经济能力着手健全和完善。由于政策的滞后性,目前高校编外人员的参保,还有多重困扰。其一,养老保险关系归口不明确。事业单位聘用合同人员和企业劳动合同制人员的基本养老保险缴费基数不同、费率不同,人员管辖渠道也不同。前者与高校是聘用关系,在人事“差额拨款管理”部门办理养老保险;后者是劳动关系,要按企业或灵活就业人员方式办理养老保险。同一单位的编外人员,同一类型的保险业务竟要分别应对不同的政策,分散管理,使参保问题复杂化。其二,现有养老、医疗保险管理体制滞后。目前的管理制度原本是针对传统正规就业方式设定,企业养老保险经办机构不仅难以超限接收事业单位零散的编外工人,更无暇直接面对灵活就业的个体。其三,《劳动合同法》对参保问题规定不够。基本养老保险和医疗保险是关系民生的社会保险,也是覆盖面最广的险种,对于工作身份不够稳定的编外人员来说,法律应给予双方协商的空间。比如,北京新农保规定“未参加城镇职工基本养老保险的农村居民,可以在户籍所在地自愿地参加新农保”。据此,编外员工可否继续维持原有社保关系,临近法定退休年龄的城镇无业人员可否自愿地选择城镇医疗保险和城镇居民养老保险仍未作出明确规定。其四,劳务派遣,责任转嫁,费用增加。如果没有适宜的参保途径,将编外员工转由劳务派遣公司管理,虽然解决了编外员工社会保险缴费难、调转

频繁的问题,但管理费又成为新的负担。

二、编外员工使用危机

(一) “劳动合同法”对现行用工模式的冲击

由于缺乏有效均等的政策扶持,高校后勤改革受到很大阻力。低廉的用工报酬难以在外部劳动力市场招用到适合的技工人员,即无法为教学、科研提供更优质服务,而普通工勤的选用也只能局限于对部分内部家属、子女等照顾性安置。狭小的用工圈内,没有书面合同、缺少劳动合同鉴证,薪酬发放取决于部门负责人有限的责任能力(工资总额包干或承包经营等经济责任)。尽管如此,对粥少僧多的普通工勤来说,“饭碗难得”的感恩心理和“工作不紧、上班不远、顾家方便”的知足心态却也使这廉价的、兼具帮扶特征的用工模式一时和谐。《劳动合同法》的实施,打破了这种禁锢的用工形态,编外员工期待着诸多权益保障和提高薪酬,高校后勤也期待着足额的经费投入和政策支持,沉积多年的矛盾和新的用工机制、能否在这双双期待中化解和重建。

(二) 扶持政策疲软导致管理机制弱化

高校后勤编外员工来源复杂,按身份分,既有城镇无业人员、下岗内退职工、离退休人员,也有不同省份的农民工;按户籍分,既有本地户口,也有外地城镇和农村户口;按务工形式和类别分,既有全日制、非全日制和完成一定工作任务的劳动关系用工,也有各种劳务用工;按组织形态分,既有项目外包,也有租赁、承包的组织或个体等。如此纷杂的关系受制于不同的法律,对应于不同的社保和薪酬政策。而高校后勤在财政投入不足的情况下,无法在岗位设置、用工模式、人员选用以及薪酬待遇等诸多方面进行筹划和控制。编外人员文化水平低、专业技能不高以及年龄老化等情况普遍存在;管控不严、管控失当等等常是积累矛盾和产生纠纷的原因。

(三) 经费投入不足引发薪酬“缩水”

目前高校后勤面临着两大问题:一是原材料价格大幅上扬^[4],二是基本用工成本逐年递增,这些无疑加重了高校后勤的运行成本。面对这些困境,后勤服务集团及其下属公司(或部门)不得不在社会目标与效益目标之间进行权衡和取舍,

即对编制外普通工勤施行不高于(甚至低于)当地最低工资的标准,对技术员工也不高于市场上同类型人员的计酬水平;没有工资晋升和奖励制度,缺乏社会保险和福利待遇,微薄的薪酬在物价急剧上涨的形势下呈现“缩水”。

(四)人事分配制度不明晰,“同工不同酬”现象突出

由于历史原因,高校后勤既有事业编内人员,又有编外工人,不同身份有着不同的聘用主体并依照各自的薪酬体系,同工不同酬、干多得少的问题凸显,薪酬不能体现劳动价值。由于体制原因,不适用的编内人员不能进行分流或下岗,高校后勤亦无法按照优胜劣汰的竞争原则进行人力资源配置,这种“编外用工干,编内人员看”的现象使深层次矛盾积聚,影响和制约了后勤实体的发展。

三、政策建议

政府是高等教育的最大举办者,高等教育发展需要国家政策的支持和地方政策的衔接。应充分认识高等教育的公益性在建设和谐社会中的作用,迅速扭转地方政府对发展教育的短视和重商轻教局面,把教育摆在优先发展的战略地位,并作为基础设施建设的重点领域。

(一)加强引导,增加投入

政府引导主要体现在政策、法规的不断完善方面。要充分认识高校后勤运行对高等教育事业和地方经济发展的推动作用,充分认识宏观经济运行环境的改善对高校后勤改革的影响;要鼓励和支持高校后勤的健康运行,足额拨付高校后勤的运行成本;要充分考虑到高校历史用工问题的协调和解决,进行“4050”灵活就业人员的身份认定,按不低于60%的比例拨付社保缴费补贴;支持高校在自行消化落聘剩余人员的同时对教职工家属、子女的临时就业安置。

(二)高校公益性岗位政策的认定和实施

根据劳动保障部《关于开展下岗失业人员再就业统计的通知》(劳社厅发[2003]4号)对公益性岗位的解释(主要由政府出资扶持或社会筹集资金开发的,符合公共利益的管理和服务类岗位),各地对公益性岗位的规定有三类,一是社区

管理岗位,包括社区劳动保障协管员、交通执勤、市场管理、环境管理、物业管理等。二是社区服务岗位,包括社区保安、卫生保洁、环境绿化、停车场管理、公用设施维护、报刊亭、电话亭、社区文化、教育体育、保健、托老、托幼服务等。三是社区内单位的后勤岗位,包括机关事业单位的门卫、收发、后勤服务等临时用工岗位公益性岗位。明确界定了作为事业单位的高校,其诸多岗位也是在公益性所辖之列。为此,各地政府应充分考虑到优先发展教育对拉动地方经济的重要性,加快对高校门卫、保安、餐饮、保洁、绿化、公寓等岗位公益性政策的实施力度,推动后勤改革的有效进程。

(三)完善社保政策,强化国家责任

首先,应尽快完善参保主体制度,除了以劳动关系来确定的参保主体以外,还应规定中华人民共和国的其他公民可以个人身份作为参保主体,维护缴纳和享受基本养老、医疗保险的合法权益。要改变社会养老保险经办机构征缴难的现状,在直接面对单位正规劳动关系的基础上,建立直接面对每个参保个体的业务机构。第二,加强业务机构的信息化建设,做实个人账户,落实转移基金分段计算,促进各类型养老保险关系的选择、建立和衔接;各地可考虑参照国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见,对“未参加城镇职工基本养老保险的农村居民,可以在户籍地自愿参加新农保”,给予高校编外员工适合的选择空间;要鼓励编外员工按灵活就业人员建立养老和医疗保险关系,使之不致因政策上的缺失而游离于参保之外。其三,降低缴费费率,给予相对弱势的群体以适度的优惠政策,提高社会保险的征缴和覆盖面。

(四)加强高校社会责任的指导、监察体系

作为大学的举办者和受益者,政府承担着推动、指导、监察、调控和评价大学办学行为的责任,即强调高校社会责任的重点是法律责任。高校依法办事的示范效应,对于实现政府建设法治社会的目标有着更积极的影响。因此,推动高校自律,有赖于政府的指导和监督。应鼓励和倡导高校自觉履行社会责任,通过政策和媒体宣传,引导高校自觉履行社会义务,将社会责任的理念融贯于教学、科研和管理服务的全过程,建立国家与高校互

利共赢的关系;应建立高校社会责任的评价体系,规定评价科目,制定监审奖罚措施,使考核效果、社会舆论与监审措施相结合;要积极营造支持高

校履行社会责任的社会环境,通过增加投入、税收减免、公益性政策等保障高校后勤的可持续性发展,加速校内市场与社会市场的接轨进程。

参考文献:

- [1] 张树泉. 打破高校后勤社会化进退两难僵局 [J]. 中国高等教育, 2007 (24): 40-41.
- [2] 孙拥军, 张子麟. 河北省教育投入对经济发展的促进作用 [J]. 经济与管理, 2009 (4): 85-86.
- [3] 陈远超. 高等教育公益性的现实理性 [A]. 复旦教育论坛, 2008 (1): 10-13.
- [4] 曹保英, 程倩. 论政府作为在推进高校后勤社会化改革中的作用 [J]. 经济与社会发展, 2009 (1): 177-179.

Research on Policy for Beyond-quota Employment of Temporary Workers for College Logistics

YU Ke, CHEN Xu

(Personnel Department, Shijiazhuang Railway Institute, Shijiazhuang 050043, China)

Abstract: The influences on the beyond-quota employment of logistics workers in colleges exerted by weak government support, insufficient financial input, incomplete social insurance system and deficient public welfare policies are analyzed. Accordingly, a relative mechanism for promoting the continuous development of college logistics is proposed.

Key words: logistics management; employment mechanism; policy

(上接第 104 页)

.htm);资料图片 136 个(扩展名:.jpg);用 Word 和 PhotoShop 处理的公式图片数量 1 002 个

(扩展名:*.gif);链接数量 10 000 余个。

参考文献

- [1] 廖元裳. 钢筋混凝土桥 [M]. 北京:中国铁道出版社, 1997.
- [2] 姚玲森. 桥梁工程(公路与城市道路工程专业用) [M]. 北京:人民交通出版社, 2003.
- [3] 李富文, 伏魁先, 刘学信. 钢桥 [M]. 成都:西南交通大学出版社, 1992.
- [4] 高军锋. Adobe Photoshop 7.0 经典范例教程 [M]. 北京:北京希望电子出版社, 2002.
- [5] 卢晓. Flash 4 高级用户手册 [M]. 北京:机械工业出版社, 2000.

The Development of Multimedia Courseware for Bridge Engineering

LI Yun-sheng¹, ZHANG Yan-ling¹, HOU Zhong-ming²

(1. School of Civil Engineering, Shijiazhuang Railway Institute, Shijiazhuang 050043, China

2. School of Civil & Architecture Engineering, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044, China)

Abstract: Based on the Bridge Engineering, the multimedia CAI courseware is developed using multimedia technology. In the courseware, a large numbers of Flash Movies are used to manifest the process of construction as well as a great lot of illustrations. In the paper, the characteristics, developing process and the technique keys of the courseware are presented.

Key words: bridge engineering; multimedia; courseware; interactive