

The Inspiration of College Personnel Agency System to Dual-track System Teacher in Public Primary and Secondary Schools

Huiying Zeng

School of Public Administration, Guizhou University, 550025, Guiyang, Guizhou, China,

†Email: hyeyoungtseng@sina.com

Abstract

As a stable unofficial teacher system in public schools, the development experience of personnel agency system in college provides a reference value for the optimization of dual-track teacher system in public primary and secondary schools. Based on this, summarizing and sorting out the characteristics of the personnel agency system in colleges according to the existing research results. Then comparing the system with the dual-track teacher system. At last exploring the deficiencies in the development of the dual-track system, and obtaining the inspiration for the optimization of the dual-track system.

Keywords: *Personnel Agency System in College; Dual-track Teacher System; Inspiration; System Optimization*

高校人事代理制度对双轨制教师制度的启示

曾荟颖

贵州大学公共管理学院，贵州省贵阳市 550025

摘要：高校人事代理制度作为我国公办校编外教师管理制度中发展较为完善与稳定的一种人事改革制度，其发展经验对于中小学公办校中同样为编外教师制度的双轨制教师制度的优化提供了借鉴。基于此，在根据现有研究成果对高校人事代理制度的特点归纳整理之后，将高校人事代理制度与现行的双轨制教师制度进行比较，发掘双轨制发展中存在的不足，从中得到双轨制的优化启示。

关键词：高校人事代理制度；双轨制教师制度；启示；制度优化

引言

高校人事代理制度作为一种公办校编外教师的补充形式。自二十世纪末以来，经过不断发展和完善，有效解决了公办学校教师缺口以及编外教师的稳定性问题，进而成为高校教师队伍中一种不可或缺的用工形式。高校人事代理制度对公办校教师队伍的补充以及人事制度改革的推进和人事管理模式的革新起到了积极作用。双轨制教师制度同样作为一种公办校编外教师的补充制度，近年来开始兴起于各个市辖区的中小学公办校之中。由于该制度正处于发展的初期阶段，制度施行管理以及各个方面仍存在诸多不足亟待完善。对此，可以将同为编制外教师制度并且有一定发展成效的高校人事代理制度与双轨制教师制度进行对比，以此来分析双轨制教师制度现阶段存在的不足，取高校人事代理制度可借鉴之处，为双轨制教师制度的优化做出有益探索。

1 高校人事代理制度的主要特点

我国高校人事代理制度自上世纪末发展至今，已经形成了相对系统的发展模式，构建了比较具有参考性的进出转编保障体系，在编外人员管理制度中具有一定的代表性。依据现有研究结果，可将高校人事代

理制度的特点归纳为:

1.1 多元化的用人机制

高校根据自身发展需要, 自主确定人事代理人员的招聘计划和用工层次。在招聘目的上, 部分院校对于此用人机制主要解决两部分问题: 一方面吸引和稳定人才, 解决学院的部分子弟和配偶就业问题。人才是学校提升学术竞争力的关键以及稳步发展的动力。将解决子弟和配偶就业问题作为条件, 对于吸引外部人才, 稳定内部人才是一项重要的战略举措。另一方面在于缓解编制矛盾问题。面对着我国高等教育的普及, 高等院校对于教师的需求缺口逐步增大, 在编制名额有限的情况下, 编制满额和人才缺口等的种种矛盾和问题在很大程度上限制院校的发展。人事代理人制度在很大程度上缓解了用工缺口和编制的矛盾。

1.2 博弈化的竞争机制

人事代理制度有效引入了高校与人才间的博弈关系, 激发了教育系统的竞争活力。引进人才, 培养人才, 人才跳槽三者是一个动态博弈的过程。教师人事代理制度的进入使得高校内部形成良禽择木而栖, 末尾淘汰制的竞争模式。该制度也同时激发了鲶鱼效应, 在高校内一定程度上形成了人才激励, 合理流动的良好循环机制。同时, 使人力资源得以社会化以助于人力资源的优化配置, 相当大程度的尊重了人才以及高校双方的自主选择权。

1.3 个性化的管理体制

在依法依规的前提下, 各高校可以根据自身发展目标和发展需要建立与之相适应的人事代理管理运行机制, 编制内外人事管理规章制度等。各高校在院校部门机构岗位设置、干部提拔任用、师资队伍建设与培养、教职工考核激励等规章制度等方面也各有侧重各有特点。为提高人力资源管理效益, 大部分高校实行教师人事代理制度的主要目的是将人才管理外包化, 以减轻学校行政工作负担。教师与高校签订“聘用合同”的同时高校与第三方签订“人事代理协议”。高校与教师只是劳动关系上的聘任关系, 聘用教师的工资发放、社保缴纳由单位管理。人事代理教师的人事关系, 人事档案等事务性工作全权交由由人事代理机构进行管理。这样一来, 人事管理和档案管理相分离, 人事关系和劳动关系相分离, 形成了适应市场经济发展规律的灵活人事管理新体制。

1.4 多样化的转编制度

为了推动学科建设和学术水平发展, 各校的转编制度也存在多样化。部分院校对于某些按编制内条件招聘但暂时不能进入事业单位编制的新进人员暂用人事代理形式用人, 之后实行“退一进一”的方式考核后分批入编。部分院校对于人事代理人员的转编只要按照人社部门的准入标准, 工作年限, 职称, 学位达到转编条件即可申请。也有部分院校在对人事代教师的政治思想、工作成绩及业务、科研成果进行考核达标, 且获得年度考核优秀等荣誉称号, 单位考核同意, 学校审批即可申请入编。多样化的转编制度能更好推动人事代理教师在岗位上持续创造高效的工作绩效。

2 高校人事代制度与双轨制教师制度对比分析

从上述中可以看出, 高校人事代制度与双轨制教师制度在制度设计上存在一定差异, 主要表现在:

2.1 用工形式与管理体制不同

人事代理制度主要以各个高校为单位开展用工。学校根据自身用工需求招聘人事代理教师。教师与高校签订“聘用合同”的同时高校与第三方签订“人事代理协议”。人事代理教师在校工作期间, 院校对其进行日常管理。但其包括人事档案、职称评审、社保缴费等的事务由代理机构负责。将学校工作重心从事务性工作中抽离出来, 转向更为重要的学术深造、教育教学管理以及人才培养工作, 最大限度地提高管理

成本、管理效率以及人力资源配置效率。

双轨制教师制度以市辖区为单位开展用工，并主要存在于中小学幼儿园以及教育局中。根据各学校每年按期统一上报教育局的用工需求，由隶属于该区教育局旗下的教育投资公司进行用工招聘。教育投资公司与教育局签订用工需求及派遣协议，双轨制教师与教育投资公司签订劳动合同后公司再派遣双轨制教师到各个学校任教。双轨制教师绩效考核，职称评审等的所有事务等由教育投资公司负责。用工学校与双轨制教师个体不存在直接的劳动合同关系，但用工过程中存在一定实际上的管理。这样一来使得用工主体与绩效判定主体的不一致，长期下去就造成了双轨制教师部分事务管理交叉及管理漏洞。

2.2 福利待遇不同

人事代理教师的福利待遇根据各个学校的规定有所不同。但大多数高校人事代理教师的福利待遇与在编教师相同，包括工资津贴、调薪奖惩、五险一金、岗位竞聘、工会、党团活动权利、学历进修等待遇等都与在编职工无异。虽双轨制教师的福利待遇属于“同工同酬”。但在实际中，基本工资数值与在编教师相同的情况下，存在五险一金基数不同，职称只评不聘，无调薪晋升渠道，无工会福利，培训受限等方面的待遇差异。同工不同酬的福利待遇在一定程度上影响了双轨制度的可持续发展。

2.3 入编渠道不同

虽各个院校对于人事代理人员的入编方式各有不同，但不论是作为入编过渡的形式，还是需要达到硬性条件通过学校考核或人社部门认定，每个院校人事代理人员在制度内都有相对畅通的入编渠道以及多样的入编形式。双轨制同样作为编外教师制度，由于制度新生的不完善，入编渠道仅仅只有通过和普通社会人员一样的入编考试一种方式，制度内暂没有任何入编的倾向性优势。这也是为什么人事代理制度的人员较双轨制人员更为稳定的一个重要因素之一。

3 高校人事代理制度对双轨制教师制度的启示

综上，高校人事代理制度与双轨制教师制度在用工形式与管理体制、福利待遇以及入编渠道方面上存在明显差异。虽然在一定程度上我国高校人事代理制度还存在多方面的完善空间，但值得肯定的是，高新人事代理制度在编外教师管理、社会福利保障、转编等方面一直在进行着大量的尝试，并取得了一些成效。此成效对于编制外教师的管理，以及是对于新兴的编制外教师制度的完善和发展有相当大的借鉴价值。

3.1 厘清权责主体，弥补管理漏洞

双轨制作为一个新兴教师制度，由于部分职能的交叉，存在一定的多头管理以及管理漏洞问题，理清管理主体的权责问题，弥补管理漏洞，在相关理论指导下进行人力资源的科学管理、合理配置，从而从根本上解决管理中相关问题和矛盾，是制度优化一个重要的环节。上世纪末，教育部先后发布了《关于当前深化高等学校人事分配制度改革的若干意见》《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》《事业单位人事管理条例》《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》。在中央的政策指导之下，各地方政府不断推出《人事代理暂行办法》各院校对于人事代理制度的管理也相继优化，人事代理制度成为人事改革的新方向呈规范化方向发展。国家以及地方政府政策上的帮扶对于双轨制配套保障机制的完善有一定的参考价值。与人事代理制度一样同为编外教师制度的双轨制也应能够借鉴人事代理制度的保障措施，得到更接近于编制内配套保障制度的支持。人事代理的相关政策规范了院校、人事代理机构、以及人事代理人员的基本权利义务。双轨制同样需要相关的政策以明确各职能部门以及人员的责任和权利义务。对此，双轨制管辖内的市辖区政府应进一步理顺管理体制，努力破除计划经济体制下，形成的编制内外体制性障碍和壁垒，适时建立由区内教育行政部门统一管理编制内外教师管理体制，依法落实各

级综合管理职责。可以出台相应实施意见，创设良好的行政管理体制，同时，明确各有关部门的职责分工，负责好编制外教师群体的管理工作。优化双轨制等编制外教师制度的相关政策法规的研究，各地区也应该在教育行政主管部门设置专门岗位负责双轨制教师等编制外教师管理工作，以进一步支持和规范双轨制度的优化发展。

3.2 完善福利保障配套措施

社会福利方面。完善有关双轨制保障方面的宏观调控政策，区政府以及相关的教育管理部门可以出台相应实施意见用于保障编外教师在职称评聘、培养培训、评优表彰、资源共享等方面拥有与事业单位编制内教师同等的权利，纠正编外教师不公正的政策对待。基本福利方面。扩充资金来源渠道，保障薪资增长。薪资增长模式受限主要体现在工龄工资无法计算与职称工资中的职称无法评聘上。相关管理部门无法对这两部分工资核算进行开放其中一个很重要的原因是现有的教育经费对于双轨制教师群体的工资支付已经是一个较大的负担，再难以支撑整个双轨制教师的工龄工资与职称工资这部分开支，资金来源在一定程度上阻碍了薪资增长机制的完善。

在资金筹措上我们可以从两方面着手：一方面可以通过政府建立健全公共财政扶持政策。政策上可以考虑对双轨制教师的学校加大生均费的拨付比例，对于双轨制教师拨付相应教育经费、设立专项资金，按双轨制教师的在校数量用于资助有双轨制教师的学校。对在岗位上做出突出贡献的双轨制教师，可以适当给予奖励和表彰。基础教育属于公益性事业是公共产品承担着为经济社会发展培养人才的根本任务，政府公共财政予以支持，具有法律和实践依据。细化措施强化落实重点，厘清社会保险，财政，职后教育等方面不利于双轨制发展的政策，积极探索政府购买服务或专项资金等方式给予双轨制教师管理一定的经费支持。保护双轨制教师及其相关方面的合法利益，健全公共财政扶持政策。另一方面，在政策上鼓励社会各界对编外教师的整体进行专项资金保障，建立多渠道筹措经费的机制。设立编外教师教育专项基金加大对编制外教师管理的支持力度。目前，我国双轨制教师有较强的社会需求，却难以进行充足的资金保障，根本原因就在于体制和政策上的障碍。除了财政教育经费拨款，还可以通过吸收社会捐赠来助力教育。对此，我们可以在政策上通过税收优惠减免等的形式鼓励社会各界对公立学校编外教师的群体进行专项资金保障，建立公办教育多渠道筹措经费的机制。

3.3 畅通入编渠道，明确转编流程

相对于单一的入编形式，可借鉴人事代理制度，给予优秀双轨制教师招考转正方面的政策倾斜，并结合物质奖励、精神鼓励等途径，稳定优秀的制度内教师长期稳定于制度内并服务于用工学校的教育工作。各用工学校可以联合起来，与公司一起从政策方面着手，按照政策法规出台与实际相适应的转编制度框架，随后上报教育局审批。一方面可以依据学校或者教育系统和公司的设立目标，通过在职期间考核和民主测评等途径，让部分优秀的双轨制教师有机会进入事业编制。另一方面可以在教育系统内部可以给予优秀的双轨制教师招考转正方面的政策倾斜，构建完善的职业发展体系，打破编外教师专业发展限制，激发工作的积极性，稳定优秀的编外教师长期服务于教育岗位，保障双轨制度的稳定发展。

4 开展双轨制转编流程注意事项

4.1 关注双轨制的转编程度

双轨制的转编程度决定了进入编制内教师的质量。让哪一类的双轨制教师拥有入编资格，又以什么样的标准规定其中多少拥有转编资格的双轨制教师真正入编，需要明确和详细的条例给予规定。转编程度如果过高意味着转编门槛低，一方面会造成双轨制教师入编的整体综合素质条件偏低，不利于编制教师群体整体素质的提升；另一方面会引发在编教师心理不公。转编程度如果过低，意味着转编门槛设置较高，会

造成双轨教师失去进编的积极性。因此找到双轨制教师的“最近发展区”是设置转编程度的关键所在。对于双轨制教师的转编程度可以根据各个学校，各个学科的具体情况动态设置进而找到更适合各个教师的“最近发展区”。根据当地实际情况结合各个学校，各个学科的具体情况，有关单位对双轨制教师的职后培训、职务评聘等方面制定更加具体完备的制度，以确保每位双轨制教师都有一个晋升的公平平台。

对此，可以在严格控制编制的前提下，每年安排一定的双轨制转编名额，坚持公平、择优的原则，采取竞争上岗的方式，经过严格考核，将合格的双轨制教师转为事业单位编制内教师。其中，在岗位中取得一定成绩的双轨制教师可以有转编政策倾斜。以实际需求为基础，从细节出发，综合考虑各类特殊情况，制定相应的转编配套制度政策。

4.2 严格双轨制教师转编过程的监控机制

建立公平公正的良性转编过程监控机制是双轨制转编的重要环节。公平公正是双轨制转编环节必须坚持的基本准则，也是实现双轨制转编目标的根本保证。这里的公平公正主要包括，机会的公平公正，权利的公平公正，是指在双轨制教师转为正式编制的过程中坚持公平公正的原则，确保具有相同资格条件的人，都能够平等地参与到转编环节中。若转编过程中监管不到位势必会导致评定过程的不公平现象，如拉关系说情，学科本位主义，领导滥用权力，导致权力寻租行为等损害教师合法权益的非正常现象。

对于双轨制转编过程的监控需注意整个转编流程的科学性与监管的公开性。转编的每个环节须增加客观性及具体的量化指标。尽可能地减少弹性空间以及避免人为因素的影响。这样每一环节的科学化公开化，必然带来整个转编环节的公正性，形成公平的良好局面。加强过程的监管，包括对转编制度安排的转编监管和转编制度执行的监管。在制度安排上，学校和公司所提交的转编政策制度必须报请教育系统主管部门进行审核，教育系统主管部门必须进行详尽的专项审查和备案。在转编制度执行上，教育系统主管部门必须对转编过程中各项制度要求的执行情况予以检查、监督和指导，并及时公开检查结果，以保证各项制度公平公正地执行。让所有想要扰乱教师行业秩序，钻制度和人情空子以及严重影响教师队伍公平性的不合理不合法的行为没有任何可以滋生的机会。

5 结语

古人云：“道有因有循，有革有化。因而循之，与道神之。革而化之，与时宜之。”万事万物的根本规律是有承袭借鉴，也有改革变化的。双轨制这样的新兴制度也是如此，需要有一个革化的过程，有了承袭借鉴，就能够与发展规律相契合；有了改革变化，就能够与我们的时势相适应。因此对于人事代理制度的借鉴不仅能够加强双轨制度的优化发展，更有利于对我国编制的改革和创新有一定积极意义。

参考文献

- [1] 王宁. 后单位制时代,“单位人”转变成了什么人[J]. 学术研究, 2018, 408(11): 52-60+183.
- [2] 黄正杰. 高校人事代理制度问题研究[D]. 安徽大学, 2007.
- [3] 王宏. X学院人事代理人员的管理制度研究[J]. 黑龙江生态工程职业学院学报, 2019, 32(04): 92-93+96.
- [4] 沈云. 江苏省高校人事代理制度运行的现状与困境分析[J]. 现代商贸工业, 2019, 40(33): 87-88.
- [5] 张虹. 高校人事代理制度的发展困境与优化路径探索——基于重庆市 8 所公立高校人事代理文本的研究[J]. 北京社会科学, 2020, (3): 47-58.
- [6] 张弘煦. 高等学校人事代理制度的现实困惑与发展思路[J]. 教育育教学论坛, 2015, (05): 17-18.

【作者简介】



曾荟颖（1993 年 -），女，汉族，硕士，研究方向：公共行政与区域发展，贵州大学公共管理学院。

Email: hyeyoungtseng@sina.com