

义务教育学校教师绩效工资政策 实施效果的实证研究

——基于中部四省部分县(区)的调查分析

文 付卫东 桂 勇

〔摘 要〕本文通过问卷调查等形式,对中部四省部分县(区)的义务教育学校绩效工资政策实施情况进行了调查研究,肯定了政策实施后所取得的多方面成效。

〔关键词〕义务教育 教师绩效工资 实证研究 调查研究

一、问题的提出

2006年国务院批准的人事部、财政部《关于印发事业单位工作人员收入分配制度改革实施办法的通知》和《关于印发〈事业单位工作人员收入分配制度改革实施办法〉的通知》提出在我国中小学实施岗位绩效工资制度。2008年底,国务院审议并原则通过《关于义务教育学校实施绩效工资的指导意见》,决定从2009年1月1日起,在全国义务教育学校实施绩效工资,确保义务教育学校教师平均工资不低于当地公务员平均工资水平。

为了全面了解义务教育教师绩效工资政策实施效果,2010年初笔者随课题组调研的机会,通过问卷调查、深度访谈等形式对湖北、湖南、河南和江西等四省进行了广泛调研,调查涉及到23县(区)50所中小学,其中发放教师卷2000份,回收1906份;发放校长卷55份,回收50份;发放管理人员卷23份,回收23份。调查目的是全面了解义务教育绩效工资政策存在的主要问题,为进一步完善该政策提供可靠的依据。

二、义务教育学校教师绩效工资政策实施的效果

1.依法保障义务教育学校教师收入,稳定了我国广大中小学教师队伍

近年来,义务教育学校教师收入与当地公务员收入差距逐渐拉大,导致教师的社会地位随经济地位的下降而下

降,社会对中小学教师缺乏尊重,导致很多中小学教师缺乏尊严感和职业自豪感,工作积极性普遍下降;同时,也导致一部分教师不务正业,通过兼职等形式来弥补收入的不足,有些教师通过下海、考研和考公务员等形式离开教师行业,不利于义务教育学校教师队伍的稳定。义务教育学校教师绩效工资政策的实施,一方面,普遍提高了义务教育学校教师的待遇,改善了中小学教师收入过低的状况,落实了国家对中小学教师社会地位的承诺;另一方面,依法保障中小学教师收入,保证义务教育学校教师工资不低于当地公务员收入平均水平,稳定了我国中小学教师队伍,提高了广大教师的工作满意度,增强了他们的荣誉感和自豪感,激发了广大教师积极投身于教书育人事业,吸引优秀人才长期从教、终身从教。

调查结果显示,当问到“义务教育学校教师绩效工资实施后,教职工收入增加了”的问题时,教师卷中回答“非常同意”和“同意”的分别占21.7%和36.2%,回答“不确定”占15.7%,回答“不同意”和“非常不同意”占21.8%和2.3%。校长卷中分别有72%和18%的人回答“非常同意”和“同意”,教育行政人员卷中有92%和8%的人“非常同意”或“同意”。如下表所示,绩效工资实施前,教职工收入在15000~20000元和20001~25000元的分别占59.5%和14.9%,收入在25001~30000元和30001~35000元的分别占4.2%和1.4%,收入在35001~40000元和40001~45000元的分别占0.5%和0.1%,

收入在 45001~50000 元占 0.4%;绩效工资实施后,教职工收入在 15000~20000 元和 20001~25000 元的分别占 32.1 和 36.7%,收入在 25001~30000 元和 30001~35000 元的分别占 11.7%和 2.9%,收入在 35001~40000 元和 40001~45000 元的分别占 1.6%和 0.3%,收入在 50000 元以上的占 1%;可以看出,义务教育学校教师绩效工资政策实施后,大部分义务教育学校教师的收入增加了。

绩效工资实施前后义务教育学校教职工收入变化

义务教育学校教职工收入	绩效工资实施前		绩效工资实施后	
	样本	百分比	样本	百分比
15000 ~20000 元	1134	59.5	611	32.1
20001 ~25000 元	284	14.9	700	36.7
25001 ~30000 元	81	4.2	223	11.7
30001 ~35000 元	27	1.4	56	2.9
35001 ~40000 元	10	0.5	30	1.6
40001 ~45000 元	1	0.1	5	0.3
45001 ~50000 元	8	0.4	—	—
50000 元以上	—	—	20	1
缺失值	357	18.7	259	13.6

2.建立了与当地公务员收入联动机制,保证了义务教育教师收入随公务员津补贴调整同步增长

2006 年工资制度改革以后,公务员工资中的职务工资、级别工资、津补贴(分别为艰苦地区津贴和特殊岗位津贴)及年终奖由国家统一规定。除此以外,各地还可以根据当地实际情况规定一项地区附加津贴,但地方附加津贴方案需要得到国家人力资源和社会保障部审批。在对公务员工资制度改革的同时,国家对事业单位的工资制度也进行了改革,事业单位工资被分为岗位工资、薪级工资、绩效工资和津补贴四个部分,义务教育学校教师工资同样如此。但是,虽然国家对教师工资的岗位工资、薪级工资以及津补贴三项内容已经作了明确的规定,并做到能及时发放到位,但教师绩效工资一直没有实施和兑现。近两年来,各地公务员的地区附加津贴开始逐步到位,而教师绩效工资一直没有动静,这在客观上导致义务教育学校年收入低于当地公务员平均收入,造成了四川、重庆一些地区中小学教师甚至采取变相罢工的方式来表达自己的不满情绪。

《关于义务教育学校实施绩效工资指导意见的通知》中规定,义务教育教师绩效工资总量和水平的核定,要按照教师平均工资水平不低于当地公务员平均水平的原则确定,绩效工资总量随基本工资和学校所在县级行政区域公务员规范后的津补贴调整而调整。按照当地公务员平均工资水平来确定义务教育学校教师的工资水平,有利于提高教师的收入。这是因为:第一,国家公务员的工资从长远来看,将具有较高的工资水平和较优厚的物质待遇,长远来看比较有利;第二,国家公务员工资比较稳定,而且还有稳定的财政保障

机制,与之相比,有利于义务教育学校教师工资水平的稳步增长;第三,《国家公务员法》规定,“国家公务员的工资与企业相当人员大体持平。”因此,义务教育学校教师工资与当地公务员工资相同,都是以当地企业同类人员的工资水平为参照的,这体现了联合国教科文组织《关于教师地位建议书》中提出教师工资“与其他要求相似或相同资格的职业的工资比较起来,应待遇从优”的精神。此外,义务教育学校教师的绩效工资总量随基本工资和学校所在县级行政区域公务员规范后的津补贴调整而调整,这样就建立了与当地公务员收入联动机制,可以依法保证义务教育学校教师待遇。

3.保证了同一县(市)域内义务教育学校教师工资水平大体平衡,促进了城乡义务教育均衡发展

义务教育均衡发展的关键是学校的均衡,学校均衡关键在于教师的均衡。可以说,义务教育能否均衡发展关键看教师,教师队伍能否均衡看流动,教师流动能否实现关键在于教师收入分配制度的改革。^[4]如果说社会经济发展不平衡是义务教育和义务教育师资发展不平衡的根本原因,那么,这种经济发展的不平衡引起的教师收入的巨大差异则是导致义务教育师资无序流动的根本。因此,若想实现义务教育师资的均衡配置,应该消除教师收入的过大差距,实现义务教育教师收入的均衡。

《关于义务教育学校实施绩效工资指导意见的通知》中规定,在人事、财政部门核定的绩效工资总量内,学校主管部门具体核定学校绩效工资总量时,要合理统筹,逐步实现同一县级行政区域内义务教育学校绩效工资水平大体平衡。义务教育学校教师绩效工资政策是一项复杂的工程。从微观上讲,它是一种激励机制,合理科学的考核可以使绩效工资优绩优酬的特征得到充分的体现;从宏观上看,它又是一种均衡机制,通过政府有目的地调控和引导,可以使一个特定的行政区域义务教育学校教师工资水平达到基本均衡。

众所周知,同一县(区)域内不同学校之间教师收入上的差距是制约教师合理流动、影响义务教育均衡发展的主要障碍。实施绩效工资改革则为缩小不同学校之间的收入分配创造了有利条件。义务教育学校教师绩效工资政策规定,各种津贴补贴在统一规范的基础上纳入绩效工资,所需经费全额纳入财政保障。学校各种非税收入一律按照国家有关规定上缴同级财政,严格实行“收支两条线”管理。这既有效解决了过去学校依靠自筹经费发放津补贴造成的学校之间收入差距问题,也有利于促进学校规范办学行为,集中力量做好教书育人工作。同时,绩效工资政策强化了向农村教师倾斜的导向,明确在绩效工资核定上对农村学校特别是条件艰苦的学校适当倾斜,设立农村学校教师津贴。这有利于稳定农村教师队伍,有利于吸引优秀人才到农村任教,有利于促进城镇教师向农村流动。这样,义务教育学

校绩效工资政策从根本上消除了同一县(区)域内教师收入差距,也就从根本上解决了以往教师调动所谓“人往高处走、水往低处流”的状况,从而促进了同一县(区)域内义务教育均衡发展。

调查显示,当问到“绩效工资实施后,您所在地区在同一个县(区)域内教师工资水平是否大致平衡时”,教师卷中回答“是”的占45%,回答“否”的占12.8%,回答“不清楚”的占38.5%;校长卷中回答“是”的占88%,回答“否”占8%,回答“不清楚”占4%;教育行政人员卷中回答“是”的占90%,只有10%的人回答“不清楚”,没有人做否定回答。当问到“义务教育绩效工资政策促进了城乡义务教育均衡发展”问题时,教师卷、校长卷和教育行政人员卷分别有25.4%和37.5%、22%和56%、45%和38%的人回答“非常同意”或“同意”。可以看出,义务教育学校教师绩效工资政策的实施,保证了同一县域内义务教育学校教师收入大致相同,促进了城乡义务教育均衡发展。

绩效工资政策促进了城乡义务教育均衡发展(单位%)

	非常同意	同意	不确定	不同意	非常不同意
教师	25.4	37.5	19.2	14.3	3.6
校长	22	56	12	10	-
行政人员	45	38	17	-	-

4.坚持多劳多得、优绩优酬的原则,有利于提高义务教育学校教职工工作积极性

“虽然人们认为现代文明使越来越多的人注重报酬以外的需要,但报酬仍是最有效的激励手段,是人们进行工作的主要原因。综合研究证明,在80项激励措施中,报酬的激励对生产效率的提高最有效,它能使生产率提高30%。”^[2]美国哈佛大学教授詹姆斯曾做了一个经典研究,他发现:在缺乏激励的环境里,工作人员只能发挥出其潜在工作能力的20%~30%;在良好的激励环境中,其他条件不变,同样的人员却可以发挥其潜力的80%~90%。^[3]激励是一个杠杆,有助于引导工作人员不断提高自身素养和工作能力,朝着更加符合组织目标的方向发展。绩效工资同教职工个人的劳动实绩紧密相连,劳动效率高,教学质量好,贡献的价值大,劳动报酬就高,否则相反。绩效工资最能体现教育工作者的劳动效率,正确反映劳动投入、劳动技术之间的关系,是对付出劳动优与劣的充分肯定。绩效工资可以刺激义务教育学校教职工的劳动热情,提高教职工的能力,推动义务教育事业的稳定发展,克服干好干坏一个样、干多干少一个样的弊端,激励广大教职工积极向上、爱岗敬业、努力奉献、刻苦钻研和不断进取的精神。

《关于义务教育学校实施绩效工资指导意见的通知》中规定,“要充分发挥绩效工资分配的激励导向作用,坚持多劳多得,优绩优酬,重点向一线教师、骨干教师和作出突出成绩

的其他工作人员倾斜。”绩效工资政策的实施,有效地解决了义务教育学校教师思想认识上的误区。绩效工资政策实施后,很多义务教育学校教职工固守的职称晋升的模式被打破,长期以来存在的功利竞争被重新定位为业绩竞争,职称的高低将不再是教师工资差别的决定性因素。任何一名教职工,只要勤勤恳恳工作,不断提升自己的业务能力,都可以获得不菲的绩效工资。绩效工资政策的实施,使多劳多得、优绩优酬真正画上了等号,而且彻底改变了“干好干坏一个样、干与不干一个样”的尴尬局面。

调查显示,当问到“义务教育学校教师绩效工资实施后,教职工工作积极性增加了”的问题时,教师卷中回答“非常同意”和“同意”的分别占20.4%和40.7%,回答“不确定”占28.1%,回答“不同意”和“非常不同意”仅占6.5%和4.3%。校长卷中分别有52%和36%的人回答“非常同意”和“同意”,教育行政人员卷中有75%和25%的人“非常同意”或“同意”。可以看出,义务教育学校教师绩效工资政策实施后,义务教育学校教职工工作积极性增加了。

绩效工资政策实施后,教职工积极性提高了(单位%)

	非常同意	同意	不确定	不同意	非常不同意
教师	20.4	40.7	28.1	6.5	4.3
校长	52	36	12	-	-
行政人员	75	25	-	-	-

5.设立农村偏远地区教师津贴,积极鼓励优秀教师到农村艰苦地区任教,促进了农村义务教育健康稳定发展

在我国广大农村地区,农村偏远学校基础设施差,学校债务大,学生数量相对较少,上级划拨的经费有限,学校资金缺口大;而教学点大多位于我国中西部偏远地区,环境艰苦,交通不便,工作条件差,生活水平低下,所以优秀教师不愿到农村偏远学校和教学点任教情有可原。联合国教科文组织在国际公共教育大会第7届会议上就农村教师津贴问题提出以下建议:“在确定城市教师和农村教师工资时,一方面应考虑城市的特殊情况(如高租金和生活费),另一方面也应考虑农村教师物质上的困难和其可能的花费(如用于子女教育的费用和医疗费用等),这些费用由特殊津贴来补偿(如房屋津贴或必要的住宿津贴、生活费津贴、子女学习费用津贴)。”^[4]因此,实行农村教师津贴制度,依据地理环境和条件恶劣程度对农村教师补贴进行适当分类,对不同类型地区的农村教师给予高低不等的偏僻地区教师津贴,有利于鼓励优秀教师扎根农村偏僻地区、献身农村义务教育。

《关于义务教育学校实施绩效工资的指导意见》规定,学校教师绩效工资要对农村学校特别是条件艰苦的学校要给予适当倾斜。笔者调查的湖北、湖南、江西和河南省等中部四省均要求设立农村学校教师津贴,鼓励教师到农村地区任教。从调查的样本县来看,除了江西省规定,在绩效工资总量

范围内,全省统一标准按学校所在地艰苦程度的不同分为边远、最边远地区,农村教师津贴标准相应分为每月 70 元、120 元两档。其余三省大部分县(区)规定,在绩效工资总量范围内,根据学校所在地自然环境和经济社会发展情况,建立农村学校教师津贴,标准约为基础性绩效工资 10%,按照农村学校地理环境、艰苦程度等分为若干档次,农村教师调离后即取消该项补贴。

绩效工资政策实施后,城区义务教育学校教师不享受农村学校教师补贴,农村中小学教师均领到数额不等的农村教师津贴,比城镇教师和其他学校教师工资多了不少。以往农村偏远地区的初小和教学点因为工资低,条件艰苦,环境恶劣,都不愿到那里任教,现在实施农村教师补贴后,农村教师工作的积极性得到显著提高,扎根于农村偏远地区的初小和教学点的教师大大增加了,农村教师流失情况大大减少。农村教师补贴的实施,促进了农村义务教育健康稳定发展。

中部四省样本县义务教育学校农村教师补贴

省份	最小值	最大值	均值	标准差	农村教师补贴占教师工资 %
湖北	10	97	65	181.25	3.3
江西	70	120	81	185.23	4
河南	10	95	69	283.12	3.1
湖南	20	210	69	221.23	3.5
平均	27	130	69	195.8	3.5

6. 实施奖励性绩效工资制度,方便了学校管理

绩效工资政策实施后,方便了学校管理(单位%)

	非常同意	同意	不确定	不同意	非常不同意
教师	23.5	38.2	27.1	7.6	3.6
校长	44	38	8	10	-
行政人员	62	26	12	-	-

新制度经济学认为,制度之所以能够实现行为的预期,是因为制度具有双重功能:激励和约束功能。制度的激励功能,即通过提倡什么、鼓励什么、压抑什么的信息传达出来,借助奖励或惩罚的强制力量得以监督执行。制度的激励,可以规定人们行为的方向、改变人们的偏好,影响人们的选择。^[5]制度的约束功能,即制度是限制,制定规则的目的也在于限制。制度告诉并强制规定人们可以做什么,不可以做什么,从而限制了人们的活动范围,在制度规定的范围内,人的活动具有选择自由,超出这一范围就要受到惩罚。^[6]在一定信息的基础上,制度可以预见人们的机会主义行为,并对这些行为进行有效的制止或遏制,如果违反了制度,机会主义者就面临物质和精神上的惩罚,承担违反制度的高昂成本。

“教师绩效提供了一个强有力的工具(绩效或者通过考试

客观评价或者基于监督者的主观评价所得),能够促进学校体制或者监督者使目标最大化。”^[7]《关于义务教育学校实施绩效工资实施意见》中规定,绩效工资分为基础性绩效工资和奖励性绩效工资。基础性绩效工资主要体现为地区经济发展水平、物价水平、岗位职责等因素,占绩效工资 70%,具体项目和标准由县级人民政府人事、财政、教育部门确定,一般按月发放。奖励性绩效工资主要体现工作量和实际贡献,在考核的基础上,由学校确定分配方式和办法。根据实际情况,在绩效工资中设立班主任津贴、岗位津贴、农村教师津贴、超课时津贴、教育教学成果奖励等项目。教育部要求实施义务教育的学校要完善内部考核制度,根据教师、管理、工勤技能等岗位不同的特点,实行分类考核。根据考核结果,在分配中坚持多劳多得,优绩优酬,重点向一线教师、骨干教师和作出突出成绩的其他工作人员倾斜。对履行了岗位职责,完成了学校规定的教育教学任务的教师,全额发放基础性绩效工资。对有突出表现或作出突出贡献的教职工,视不同的情况发放奖励性绩效工资。这样,绩效工资制度具有激励约束功能,对一线教师、骨干教师和作出突出成绩的其他工作人员进行激励,发放奖励性绩效工资;对未履行岗位职责,未完成学校规定的教育教学任务的教师进行约束,不能全额发放基础性绩效工资。这样,绩效工资制度具有激励约束功能,彻底地改变了以往义务教育学校教师工资分配中“干好干坏一个样、干与不干一个样”的尴尬局面。

调查结果显示,当问到“实施义务教育学校教师绩效工资,方便了学校管理”的问题时,教师卷中回答“非常同意”和“同意”的分别占 23.5%和 38.2%,回答“不确定”占 27.1%,回答“不同意”和“非常不同意”仅占 7.6%和 3.6%。校长卷中分别有 44%和 38%的人回答“非常同意”和“同意”,教育行政人员卷中有 62%和 26%的人“非常同意”或“同意”。可以看出,义务教育学校教师绩效工资政策实施后,方便了学校管理。

参考文献:

- [1]王晋堂.教育均衡发展重在规范教师工资待遇[J].人民教育,2008,(2).
- [2]Stephen P. Robbins,黄卫伟.管理学[M].北京:中国人民大学出版社,1997.404.
- [3]叶映华.归因与教师绩效评估——基于内隐的视角[M].浙江:浙江人民出版社,2008.137.
- [4]赵中建.联合国教科文组织的历史发展轨迹[M].北京:教育科学出版社,2005.46.
- [5][6]卢现祥.新制度经济学[M].武汉:武汉大学出版社,2004.138.140.
- [7]罗伯特·W·麦克唐金.教育发展的激励理论[M].北京:北京师范大学出版社,2008.128.

[付卫东 桂勇 华中师范大学教育学院 430079]