

纵观义务教育教师绩效工资改革十年

华中师范大学教育学院副教授 付卫东

义务教育教师绩效工资改革已经进行10年了——根据事业单位收入分配制度改革的要求，2008年12月21日国务院常务会议决定，从2009年1月1日开始，我国率先在义务教育学校实施绩效工资制度改革。

这是党中央、国务院优先发展教育的重大决策，充分体现了党和政府对广大教师的亲切关怀，是教育改革的重大基础性工程。如何客观评价10年改革取得的初步成效及存在的主要问题，对于落实习近平总书记在2018年9月10日全国教育大会上关于“教育投入更多向教师倾斜，不断提高教师待遇，让广大教师安心从教、热心从教”的精神，具有非常重要的现实意义。

（一）成效

与公务员工资联动 收入稳步增长

国际上普遍认为，教师工资应该同公务员系统中的行政官员工资水平大致持平，这样才有利于义务教育教师队伍的稳定，避免优秀教师的大量流失。之所以如此，是因为：其一，国家公务员从长远来看，将具有较高的工资水平和物质待遇，对义务教育教师比较有利；其二，国家公务员工资水平比较稳定，还有稳定的财政保障机制，与之相联动，有利于义务教育教师工资水平的稳步增长；其三，根据世界各国的经验，教师工资如果低于公务员工资，会导致教师大量流失。

但长期以来，我国义务教育教师工资低于公务员工资。《国家教育督导报告》（2008）指出，2006年全国普通小学、普通初中教职工年均工资收入为17729元和20979元，分别比国家机关职工收入低5198元和1948元。义务教育教师与公务员实际收入差距拉大，严重挫伤了义务教育教师工作的积极性。

为此，2008年年底人力资源和社会保障部、财政部和教育部联合出台的《关于义务教育学校实施绩效工资的指导意见》指出，“义务教育学校教师规范后的津补贴水平，由县级以上人民政府人事、财政部门按照教师平均工资不低于当地公务员平均工资水平确定。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津补贴的水平做出相应调整。”

为了进一步保证义务教育教师和公务员的实际收入水平保持一致，2018年出台的《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》明确规定，“健全中小学教师工资长效联动机制，核定绩效工资总量时统筹考虑当地公务员实际收入水平，确保中小学教师平均收入水平不低于或高于当地公务员平均工资收入水平。”各地均要求按照《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》的精神制定了类似的规定，有些地方还作了更为详细的规定。这些措施有力地保障了义务教育教师工资收入稳步增长。

义务教育教师绩效工资改革10年来，义务教育教师的名义工资和实际工资均得到明显增长。笔者比较了从2010年到2018年的《中国教育经费统计年鉴》：小学教师的名义工资自2008年的26258元增长到2016年的69031元，实际工资也由2008年的10873元增长到2016年的23808元；初中教师的名义工资自2008年的29889元增加到2016年的73763元，实际工资也由2008年的12377元增长到2016年的23808元。

由此可见，改革10年是自1990年以来义务教育教师名义工资和实际工资均增长最快的时期，义务教育教师在社会行业中的地位也从2008年的第12位增长到2016年的第8位。

县域内工资大致平衡 区域义务教育发展更均衡

义务教育均衡发展的关键是要实现学校师资的均衡配置，就要消除教师收入的过大差距，实

现区域内不同学校教师收入的大致平衡。但长期以来,我国不同区域内不同学校之间教师收入差距过大已是不争的事实。例如,在我国一些大中城市,很多教师的收入水平已经超过一般白领,成为高收入者。而由于受到当地财政实力的制约,不少贫困地区教师的工资待遇很低,甚至难以维持其温饱生活,就是在同一地区,教师收入也差距悬殊。

义务教育教师绩效工资改革 10 年来,各地政府要求将各种津补贴在统一规范的基础上纳入义务教育教师绩效工资,并将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所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。

绩效工资向有突出贡献教师倾斜 提高该群体工作积极性

《关于义务教育学校实施绩效工资的指导意见》指出,在绩效工资分配中坚持多劳多得、优绩优酬的原则,重点向一线教师、骨干教师和作出突出贡献的其他工作人员倾斜。

绩效工资改革后,这部分群体的绩效工资明显高于其他教职工。不仅如此,2018 年《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》颁发后,各地对班主任津贴、寄宿制学校教师津贴等作出了更为详细的规定,例如,河北省规定“班主任津贴标准不低于当地教师月平均绩效工资收入水平的 25%”;山西省规定“按照不低于 500 元/月的标准安排中小学班主任津贴专项资金”;广西规定“奖励性绩效工资专设班主任、寄宿制学校教师津贴”。以上措施均有利于提高爱岗敬业教职工工作的积极性。

农村教师津贴和乡村教师生活补助 初步保证队伍稳定

为了提高农村义务教育教师尤其是工作在乡镇以下乡村教师的积极性,《关于义务教育学校实施绩效工资的指导意见》规定,义务教育学校教师绩效工资要对农村学校,特别是条件艰苦的学校予以倾斜,也就是实行农村教师津贴制度。不仅如此,为了进一步提高农村偏远地区乡村教师工作积极性,2013 年国家开始在连片特困地区实施乡村教师生活补助,2015 年出台的《乡村教师支持计划(2015-2020 年)》进一步强化了乡村教师生活补助制度,提出根据乡村学校的地理位置和艰苦程度给予乡村教师差异化补贴。2013 年以来,中央财政划拨奖补资金 157 亿元,实施连片特困地区乡村教师生活补助政策,其中 2018 年 45 亿元,惠及中西部 725 个县 8 万多所学校 127 万名教师,补助最高每月达到 2000 元。

事实证明,农村教师津贴和乡村教师生活补助的设立,调动了广大农村教师工作积极性,激励他们长期扎根基层,献身农村义务教育事业,促进了城乡义务教育均衡发展。

(二) 问题

奖励性绩效工资不足 激励作用有限

2008 年出台的《关于义务教育学校实施绩效工资的指导意见》的重要目标是发挥绩效工资导向作用。但是,目前在义务教育教师绩效工资的构成中,奖励性绩效工资普遍比例较低,一般奖励性绩效工资占教师收入的比例在 6%~10%之间,甚至有不少学校采取了平均分配的方法,不能很好地体现多劳多得、优绩优酬的分配原则,损害了那些工作量和实际贡献大的教职工的积极性。

城乡、地区间差距依然很大 “中部塌陷”现象值得关注

义务教育教师工资,由县级以上人民政府人事、财政部门按照教师平均工资水平不低于当地公务员平均工资水平的原则确定,其总量随基本工资和学校所在县级行政区域公务员规范后津贴补贴的调整而调整。可见,义务教育教师工资水平是随着本地经济发展水平的变化而相应变化。

从义务教育学校教师收入构成来看,岗位工资和薪级工资标准全国基本上是固定和统一的,但绩效工资并没有形成统一的标准,因此不同区域经济发展水平的差异,导致义务教育教师绩效工资的差距。特别是欠发达地区,由于经济落后、地方财政困难,义务教育学校教师工资普遍偏低。

笔者通过基尼系数和泰尔系数进行测算,结果显示,就地区泰尔系数及趋势来看,中部地区

义务教育教师的工资显著低于东西部地区，中部地区义务教育教师工资出现“低工资，低平衡”的“中部塌陷”现象。

教师和公务员工资差距依然存在 目标任重道远

从义务教育教师与公务员工资差距变动的趋势来看，2009年开始的绩效工资改革大幅缩小了义务教育教师与公务员平均工资的差距，但不容忽视的是，他们之间工资的差距依然存在。2009年至2016年，义务教育教师的工资和公务员的工资差距刚开始有所缩小，但后面还有进一步扩大的趋势。

津贴和生活补助标准不高 农村教师工作积极性有待进一步提高

根据各地的政策文本和2010年到2018年的《中国教育经费统计年鉴》综合分析，义务教育教师绩效工资改革10年间，农村教师津贴的比例仅占义务教育教师绩效工资的8%~12%，其金额每年大都不超过8000元，甚至有部分地方每年不足4000元，而且多年来变化不大。2013年开始实施的乡村教师生活补助的标准大都是300~600元，仅占乡村教师工资收入的10%左右，补助数额太少。

农村教师津贴和乡村教师生活补助的标准过低，所产生的激励作用有限，如果它们不能对在艰苦、偏远地区工作的教师起到补偿性作用，则无法从根本上解决优秀教师外流的问题，也难以调动广大教师扎根农村偏僻地区、长期服务农村中小学校的积极性。

缺少差异化设计 “一刀切”不利于教师队伍稳定

义务教育教师绩效工资改革一个最大的问题，就是没有根据教育行业的特殊特点及需求来制定差别化的工资。

例如，我国义务教育中，音、体、美教师严重短缺正式成为制约农村素质教育发展的瓶颈。其主要原因在于，一方面是由于教师编制配置的不合理造成的教师结构性缺编，另一方面的是音、体、美专业毕业生的机会成本更高，这些专业如果从事非教育行业将会获得更多的发展机会和更高的工资待遇。因此，支付音、体、美教师的薪酬不具有市场竞争力。

另外，在目前的义务教育教师绩效工资制度中，并没有对行政人员的工资进行差异化设计，由此带来的问题是，一方面农村学校和薄弱学校行政人员额外工资少，岗位缺乏足够的吸引力；另一方面，部分学校有意将奖励性绩效工资中一大块“蛋糕”切给包括校长在内的行政人员，导致“学校行政人员拿上限，后勤人员拿下限，普遍教师拿平均数”。这严重挫伤了包括班主任在内的一线教师工作积极性，违背了教师绩效工资向“一线教师和作出突出贡献教师倾斜”的基本原则。

（三）建议

加大公共财政投入力度 确保义务教育教师工资稳步增长

首先，要根据《关于深化教育体制机制改革的意见》的要求，进一步明确“两增一个不低于”，即“保证国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例一般不低于4%，确保一般公共预算教育支出逐年只增不减，确保按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减”，要求各级政府要不折不扣地执行“两增一个不低于”政策，督促各级政府加大公共财政投入。

其次，强化教育预算约束机制，各级政府要将新增教育经费优先用于义务教育教师绩效工资经费支出，并将“三个增长”和“两个比例”纳入政府任期目标，作为考核政府主要负责人政绩的一项重要制度。

最后，建立教师收入稳定增长机制，制定能保证义务教育教师工资收入不断增长的标准，保持义务教育教师工资收入与本地公务员工资收入同步增长，依法切实保障义务教育教师工资收入的提高。

明确各级政府责任 逐步建立“以省为主”保障机制

借鉴义务教育经费保障机制的基本经验，建立“以省为主”的分项目、按比例义务教育教师绩效工资保障机制，具体包括：其一，将基础性绩效工资作为中央和地方财政分担的重点，奖

励性绩效工资则由省级财政统筹解决；其二，划分三类地区，分别确定中央和地方财政分担的原则和比例。发达地区基础性绩效工资主要由地方自行承担，中等发达地区实行中央和地方按 5：5 共同负担，贫困地区则以中央为主、地方为辅，按 8：2 比例分担；其三，要进一步强化省级政府财政投入的职责，中等与发达地区省级统筹的力度至少达总经费的一半。

实行津贴和生活补助倍增计划 鼓励优秀教师在农村学校长期任教

首先，借鉴国外的先进经验，根据农村环境和条件恶劣程度对农村义务教育教师进行适当分类，形成合理的等级梯度，建立全省统一的分类标准的农村教师津贴和乡村教师生活补助。这样分类的好处是：一方面可以平衡同一省域义务教育教师的工资收入；另一方面条件越恶劣，距离越偏远的农村学校教师的津补贴越多，可以鼓励大学毕业生在农村偏远学校长期任教。

其次，中央和省、县级政府进一步加大投入，实行农村教师津贴和乡村教师生活补助倍增计划，让农村偏远地区教师工资收入有明显的增长，激励他们长期扎根农村基层，为农村义务教育发展增砖添瓦。

标准统一、程序公正、结果公平 确保绩效工资分配公平

首先，统一绩效工资分配标准，在全县（区）统一义务教育教师岗位工作量系数、班主任岗位工作量系数、学校领导岗位工作量系数、教育管理人员岗位工作量系数和工勤人员岗位工作量系数，保证统一县（区）域内不同学校相同岗位教师绩效工资分配公平。并且，对音、体、美等紧缺学科教师和偏远学校行政岗位给予额外的奖励性绩效工资，鼓励他们长期在薄弱学校任教。

其次，坚持程序公正透明的原则，实行绩效工资结果公示制度和申诉制度，解决绩效工资分配中的分歧。

最后，改进绩效工资经费分配和管理方式，实行教师绩效工资单独核算制度，保证不同类型学校教师绩效工资分配公平。