



## 研究人员风采

### 何凤秋

- 个人简介
- 文章总汇
- 科研项目及成果
- 图片信息
- 相关视频
- 联系信息

### 文章总汇

## 何凤秋：义务教育学校绩效

2011-06-09 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

### 义务教育学校绩效工资实施情况跟踪研究

何凤秋

前言：对于任何一个组织来说，薪酬制度都只是组织管理制度中的一项，一个组织运行良好与否，是各项管理制度综合作用的结果，包括领导者个人风格的影响和组织文化的影响。因而，看一项工资政策实施效果如何，除了要重视工资政策的跟踪研究与评估外，还要在政策实施效果跟踪研究的过程中，重视政策实施的环境和组织管理的基础问题研究，因为这是影响政策效果的重要因素之一。

事业单位绩效工资制度是事业单位人力资源制度之一，如果现有的管理制度和组织文化与绩效工资制度不兼容、不配套、不支持或是抵触的，都将使绩效工资实施效果大打折扣。加之我国事业单位人员、机构等本身就存在很多累积问题，所以就目前很多单位反映的绩效工资实施中的问题来看，有些问题并不是工资政策和工资制度的问题，而是政策实施环境和组织基础问题。一方面，多年来机关和事业单位的工资制度的变革，在整个社会收入分配中一直起着标杆作用，被赋予了太多政治色彩，大家会把一些社会问题纠结在一起，政治化到工资问题上来。另一方面从事业单位自身管理的角度来看，通常也会将组织管理中的常态问题，包括内部管理问题，反映到工资问题上来。亦或说，工资问题引发了原本在每个单位中就已经存在的各种管理问题，这种问题并不是工资政策问题，而是需要进一步改善事业单位内部管理的问题。所以我们在跟踪政策效果和评价政策时，对政策实施环境问题和组织基础问题应该引起足够的思考和重视，理性地看待绩效工资发放中存在的问题，将政策目标或政策执行问题、政策宣传不够和指导不力的问题及组织管理中存在的问题区分开来，这样才能使跟踪研究具有实质意义。

#### 一、目前义务教育学校绩效工资落实总体情况分析

实施绩效工资是事业单位收入分配制度改革的重要内容。在规范津贴补贴的同时实施绩效工资，逐步形成合理的绩效工资水平决定机制、完善的分配激励机制和健全的分配宏观调控机制，对于调动事业单位工作人员积极性，促进社会事业发展、提高公益服务水平，具有重要意义。

事业单位实施绩效工资分三步展开：第一步从2009年1月1日起先在义务教育学校实施；第二步配合医药卫生体制改革，特别是实行基本药物制度，从2009年10月1日起，在疾病预防控制、健康教育、妇幼保健、精神卫生、应急救治、采供血、卫生监督等专业公共卫生机构和乡镇卫生院、城市社区卫生服务机构等基层医疗卫生事业单位实施；第三步从2010年1月1日起，在其他事业单位实施。事业单位在实施绩效工资的同时，对离退休人员发放生活补贴。

义务教育学校实施绩效工资后，教师的收入主要由三部分构成：即由岗位工资和薪级工资构成的基本

工资、绩效工资、津贴（包括特殊岗位津贴及边远艰苦地区津贴等国家规定的津贴）。其中，占绩效工资总量70%的基础性绩效工资已于09年底全面兑现，占绩效工资总量30%的奖励性绩效工资也陆续兑现到位。义务教育学校教师实施绩效工资，保障了义务教育学校教师的平均工资水平不低于当地公务员平均工资水平。

目前，绝大多数省份的义务教育学校的绩效工资基本到位，但少数地方实施情况还不够理想。在义务教育学校实施绩效工资中存在问题主要围绕两个核心展开：经费保障和绩效工资如何分配的问题。经费保障主要表现在政府的财政保障和统筹力度上；绩效工资分配中的问题主要表现在政府主管部门指导监督和事业单位内部管理问题。

## 二、义务教育学校实施绩效工资存在问题及原因分析

### （一）资金缺口较大，政府需加大资金支持和统筹力度

义务教育学校绩效工资资金来源，按照以县财政保障为主，省级统筹、中央适当支持的原则，确保实施绩效工资所

需资金落实到位。在实际运行中，绩效工资筹资的主要任务压在县级财政肩上。在我国普遍存在县级财力不足的状况下，由县级保障，绩效工资资金落实确实存在一定困难。以山东省为例：山东省现有义务教育学校12831所，在职教

职工728630人，离退休教职工241922人。这次实施义务教育学校绩效工资，全省年需资金约16亿元，有较大缺口。山东省财政已加大了对困难县的帮扶力度，强化了市县财政支出责任。这种情况在其他地区同样存在。在甘肃，教师正常工资的发放已让地方财政捉襟见肘，很难再拿钱支持绩效工资改革。因而，在绩效工资发放过程中，仍需要加大资金的支持和统筹力度。

### （二）对绩效工资内涵认识有偏差，导致绩效工资分配中平均分配倾向明显，不能体现差别激励

义务教育学校绩效工资分为基础性和奖励性两部分，在义务教育学校实施绩效工资，本意是“多劳多得、优绩优酬，重点向一线教师、骨干教师和做出突出成绩的其他工作人员倾斜。”奖励性绩效工资按规定应在绩效考核的基础上，由学校确定分配方式和办法。在实际操作中，各省、市、区一般只出台一个实施意见，将教师的绩效工资分配权下放给学校，由单位自己实施，让学校自己“切盘子”，各学校各自定标准。但在实施过程中，由于对绩效工资内涵认识不统一，对绩效工资项目构成、绩效标准制定及绩效分配导向等认识不足，产生了对绩效工资的不同理解。很多单位为了便于操作，大多数根据现实的津补贴数划定绩效，有些地方采取“先截留、再分配”办法。有些地方在实施绩效工资之前，在规范公务员津补贴时就统筹考虑了义务教育教师津补贴，但在发放形式上采取的是平均发放或按教师职务等级发放，这样的发放形式，并没有体现差别激励。

由于缺乏对绩效工资发放程序、发放标准的监督和指导，有些单位在设计绩效评价标准时，既要体现差别激励，又希望让所有人满意，尤其在绩效工资总额普遍涨幅较小的情况下，尽量不触动现有利益，就采取了平均主义发放的方式。还有的学校在处理课多与课少、一线与后勤、干部与职工之间分配关系时，为了寻求“平衡”，也基本上进行了平均分配。如此分配，导致有些超工作量、压力大的教师绩效工资并没有比其他教师更多，实际上形成新的分配不公。

### （三）相应改革不到位，教育行政化倾向严重，有些单位行政人员绩效工资高，教学人员绩效工资低

教育的过度行政化，导致了学校领导在政策制定和资源分配中掌握了绝对主动权，学校领导既当裁判员又当运动员，导致领导的绩效工资多、教师绩效工资少的情况时有发生。有一些教师在论坛上反映，一些学校在制定绩效工资分配方案时，表面上是征询所有老师的意见共同制定的，但实际上却是走过场。广东省自实行教师绩效工资以来，一些地区和学校分配方案出现“偏行政、轻教学”的现象。各学校在制定绩效分配方案时，明显向行政管理人员倾斜，一线教师获益不多，引起强烈反响。“绩效工资变成了官效工资”。中山市两位政协委员在当地两会上反映，“工作20多年的一线教师待遇，可能还不如20多岁的学校团委书记。在这种绩效工资方案下，一线教师辛苦的劳动没有得到体现，积极性备受打击，认为“教得再好，不如当个领导。”

### （四）对绩效标准设计缺乏深入研究，难以形成科学公正绩效考核标准

绩效工资发放是基于绩效评价基础上的再分配行为，具体的绩效考核标准是绩效工资分配的核心。国家在出台指导意见的初衷，是要充分调动教师的积极性。但对于“多劳多得”，在实际操作中，普遍缺乏一个科学和客观的评价标准。尤其教育工作不同于其他工作，绩效不能够马上体现出来，且教育成果多是集体劳动的结晶。教师工作量难以考核评价，在很大程度上制约了绩效工资改革的推进。由于缺乏对绩效标准深入研究和科学评定，各学校在进行评定绩效时，只能与学生考试分数、升学率等挂钩，这又有违素质教育的方向。

在义务教育学校实施绩效工资中，需尽快制定科学的评价标准，使绩效工资真正体现教师的劳动成果，实现优劳优酬。由谁来制定绩效标准，由谁来评定绩效，是绩效工资制能否得到有效实施的关键所在。因而，在绩效标准的制订、绩效标准的执行、绩效评价上，应充分听取教师意见，进行民主决策。要重视并加强学校的民主管理，规范民主决策制度与程序。

### 三、实施义务教育学校绩效工资中应澄清的一些认识

义务教育学校实施绩效工资，是在应对金融危机的严峻形势下出台的，充分体现了各级政府对义务教育学校教师的重视和关心，得到了广大义务教育教师的普遍拥护与欢迎。但是网络和媒体上也出现了一些不同声音，在校长、教师和社会上也存在着不同看法和认识，我们有必要澄清对义务教育学校实施绩效工资的一些认识，以促进义务教育学校绩效工资平稳顺利实施。

#### （一）厘清奖励性绩效工资总量的核定与绩效工资具体分配关系

前一段时间有一种观点在网络上流传，认为奖励性绩效工资是从教师个人工资中扣除的，是“拿教师自己的钱奖励教师自己”。之所以产生这种观点，最为关键的一点：在实施义务教育学校绩效工资之前，很多学校根据各自特点，都存在着不同程度的绩效工资分配方式。只是在国家实施绩效工资后，“堵后门”，“开前门”，规范了原来发放的津补贴，包括学校自己创收的部分。这在教师看来，实施绩效工资前，他们已经领取的工资和实施绩效工资后核定下来工资没有什么分别。在这种情况下，还要拿出来一部分用来搞活，考核后发放，看起来就是把原来的钱，拿出来作为绩效奖励，尤其在总量核定后，总额没有太多变化的学校，这种感觉更加明显。

这些感受的产生主要是对绩效工资总量核定与奖励性绩效工资分配程序及原则理解有误造成的。按照国家规定的绩效工资分配程序，各地按照“义务教育教师不低于当地公务员平均工资水平”的原则，先确定区（县）义务教育学校绩效工资总量，然后将总量的70%作为基础性绩效工资，由县级以上人民政府人事、财政、教育部门确定项目和标准，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；其余30%作为奖励性绩效工资，由学校按照规范的程序和办法进行分配。

从政策制定者的角度看：这笔经费是从绩效工资总量中预先划分出来用于学校搞活分配的部分，并不是从教师个人工资中扣除的。而教师的看法则只从实际感受中产生，并不会考虑政策制定的初衷和分配的原则。所以，由于这是在原有存量中进行改革，要加强政策的宣导和具体实施指导，妥善处理制度入轨与平稳操作的关系，把改革力度、进度和教师承受程度有机地统一起来。绩效工资不是涨工资，而是规范收入分配，增强工资的激励作用。

#### （二）正确理解绩效工资后地区之间教师工资收入仍然存在一定差距现象

对这个问题应从两方面进行分析。实施绩效工资前，义务教育学校教师工资实际存在两种收入差距，一种是同一区域内不同学校之间的教师收入差距，另一种是不同区域间的教师收入差距。推进义务教育均衡发展，实施绩效工资，现阶段首先要着力解决同一区域内义务教育均衡发展问题。义务教育学校实施绩效工资，有效缩小了过去同区域不同学校之间教师工资收入的差距，保障了同一区域内义务教育教师工资水平的大体平衡，有利于义务教育教师在区域内合理交流，这将极大地促进义务教育均衡发展。

但目前不同县域之间（包括同一城市市属学校和区属学校之间）教师存在一些收入差距，是由于教师绩效工资是按照“教师平均工资水平不低于当地公务员平均工资水平”的原则核定，不同县域之间公务员平均工资水平实际存在差距，导致不同县域之间教师绩效工资水平也相应存在差距，这种差距在一些地方比原来缩小了，也有少数地方可能是拉大了，目前有些省已加强了省内统筹。

从全国范围看，地区之间收入差距不仅在教师间存在，同样存在于公务员和企业人员之间，这是社会发展的阶段性特征，只能随着社会经济进一步发展，并通过进一步加大地区之间统筹力度逐步加以缓解。

#### 3. 客观分析实施绩效工资后各地教师工资增幅不大甚至有所减少现象

网络上不时能看到网民反映实施绩效工资后工资没有增加或增加不多，有的甚至说工资不升反降。对此要理性认识。

这次实施绩效工资的重要目的，是要落实《义务教育法》的规定，确保义务教育教师的平均工资水平不低于当地公务员。在义务教育学校绩效工资实施前，有部分省份和一些省份的部分区县，在规范公务员津补贴时，统筹考虑了义务教育学校教师的津补贴，有的基本实现了义务教育学校教师的工资水平不低于当地公务员，这些地方实施绩效工资之后，教师的工资就可能不增加。有的是部分统筹了义务教育教师的津补贴，使教师的工资水平与当地公务员差距不大，那么这些地方实施绩效工资后，教师工资就可能有所增加，但幅度不大。这不能理解为这些地区没有兑现绩效工资政策。同时，按照国家政策规定，实施绩效工资与规范津补贴结合进行，对过去一些地方和学校自行发放的津补贴要进行清理规范，将规范后的津补贴纳入绩效工资总量，通过实施绩效工资，规范学校办学行为和经费管理，教师工资经费全部纳入财政保障，不再允许学校自行发放任何津补贴，如果过去学校通过自筹经费发放的津补贴水平比较高，实施绩

绩效工资后就有可能出现教师总体增资较少甚至水平有所降低的情况，这是正常的，有利于统筹学校之间教师收入水平，促进义务教育均衡发展。

#### 4. 正确认识和妥善处理校长与教师的绩效工资关系

有的网络和媒体上出现过一种观点，认为实施绩效工资是“割了教师的肉，鼓了校长的包，是官效工资”，这可能是对校长绩效工资分配办法不够了解造成的。按照规定，校长的绩效工资由学校主管部门在政府人事、财政部门核定的绩效工资总量范围内，根据对校长的考核结果统筹考虑确定。校长在学校承担着十分繁重的领导责任，在绩效工资分配中应合理体现校长的岗位职责与贡献，依据考核结果由上级部门直接确定其绩效工资水平，有利于保障校长的合理收入水平。这样做也有利于加强对校长的监督管理，防止校长在学校内部不合理地给自己定过高的绩效工资，避免产生校长与教师绩效工资分配关系中的突出矛盾。

为避免上述矛盾的产生，上级部门在确定校长绩效工资时，要妥善处理好县域内义务教育学校校长平均绩效工资水平与教师平均绩效工资水平的关系，坚持向一线教师、骨干教师和做出突出贡献的其他工作人员倾斜，防止校长的平均绩效工资水平不合理地高于教师的平均绩效工资水平。要让最优秀的教师、贡献最大的教师拿到最高的奖励性绩效工资。同时还要处理好不同学校校长之间绩效工资水平的关系，合理拉开校长之间的绩效工资差距，可以适当高定优秀校长的绩效工资，对表现相对较差的校长，视具体情况，可以低定其绩效工资。

何凤秋：中国人事科学研究院工资福利研究室主任，研究员

来源：人科院内刊《前瞻与思考》2010年5期

[>>返回](#)

#### 相关新闻

- 王耀辉：人才是中部未来发展主要推动力 2011-06-29
- 应急管理体系信息化建设研究 2011-06-29
- 丁守海：中国公共部门就业凸显棘轮效应 2011-06-29
- 中美大学生资助政策比较 2011-06-28
- 技术创新与制度创新关系的研究综述 2011-06-28
- 个税法二审草案仍3000元起征 为个税进一步改革留下空间 2011-06-28
- 中国人迎来“制度养老”时代 2011-06-28
- 专业技术人才队伍建设中长期规划 2011-06-27