

我国中小学教师工资制度的几个问题

何 宪

[摘 要] 历次工资制度改革取得了一定成绩,但现行中小学工资制度也存在不少问题。根据中央“改革机关事业单位工资和津贴补贴制度”的要求,为推动对深化中小学教师工资制度改革的讨论,本文提出了以下几个问题:需要建立一个符合中小学教师特点的、独立的工资制度,不要把绩效工资作为中小学教师工资的本质特征,中小学教师工资结构需要进行重新调整,中小学教师工资水平应当建立保障机制,中小学教师工资经费来源的改变应当引起重视。

[关键词] 中小学;教师;工资制度

新中国成立以来,我国对机关事业单位工资制度进行了四次大的改革,应当说,四次工资制度改革都有特定的历史条件和要求,都使中小学教师工资制度得到了改进和发展。特别是2006年的工资制度改革,形成了当前中小学教师的岗位绩效工资制度,对中小学教师考核制度的建立发挥了积极的推动作用。但不可否认的是,中小学教师工资制度还存在不少问题,大家也对中小学教师工资制度有这样那样的意见。根据党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要“改革机关事业单位工资和津贴补贴制度”的要求,谈谈对我国中小学教师工资制度几个问题的看法。

一、中小学教师需要一个符合教师特点的、独立的工资制度

根据2016年《中国人力资源和社会保障年鉴》和《中国劳动统计年鉴》提供的数据,2015年,我国国有事业单位就业人数为3128万人,其中,初等教育为572.3万人,中等教育为716.8万人,加起来中小学一共1289.1万人,占全国事业单位人数的41.2%。在各类事业单位中,中小学教师人员最多,队伍最大。

[收稿日期] 2019-07-16

[作者简介] 何宪,中国人才研究会会长,人力资源和社会保障部原副部长,电子邮箱地址:nick1981@163.com。

中小学教师的工作性质特殊。中小学教育是基础教育，是国民教育的基础，特别是9年制义务教育，是国家统一实施的所有适龄少年儿童必须接受的教育，是国家必须予以保障的公益性事业。中小学不带有经营性质，经费全部由国家财政拨款，与同为教育单位的大学、中专、技术学校不一样，与其他事业单位如医院、设计院、培训中心等更不相同。同时中小学没有任何行政权力，与公务员以及参公单位工作人员完全不一样，工资需要与教师的教学水平、教育质量相联系，而不是与职务挂钩。这么大一支队伍，这么特殊的工作性质，在现行的工资制度中，中小学教师却没有专门的工资制度，这明显是不合适的。

世界各国的公立中小学，大都有其专门的工资制度。日本教育部门的公务员有四个工资表，还对公立义务学校学校工资进行立法，即《关于国立及公立义务教育诸学校教育职员工资津贴特别措施法》。韩国把中小学教师作为特定类的公务员，有相应的专门法律对其录用、分类和工资待遇进行规定。美国中小学教师实行“单一薪酬制”(single-salary schedule)。从1921年丹佛等市发起一直沿用至今，到1950年全美已有97%的学区使用这一薪酬模式，到2007—2008年度美国有92%的学区依然采用单一薪酬制。

其实，从新中国建立以来，中小学教师都有自己的工资制度，有独立的工资标准表。新中国的工资制度是1956年确立的。当时中小学教师的工资制度由中华人民共和国教育部负责，教育部在1956年6月至7月颁布了四个中小学教师的工资标准表，即《全国小学教员工资标准表》《全国小学行政人员工资标准表》《全国中学教员工资标准表》《全国中学行政人员工资标准表》。小学和中学行政人员工资标准表与党政干部的工资标准表的一些级别是对应的，但小学教员工资标准表和中学教员工资标准表是完全独立的。当然，后来由于计划经济及一些极左的做法，使得全国各类事业单位的工资都往党政机关的等级工资制上靠，中小学教师的工资也逐步失去了独立性。

1985年的工资制度改革，是改革开放后的第一次工资制度改革。当时认为旧的工资制度没有贯彻按劳分配制度，造成了严重的职级不符、劳酬脱节，因此这次改革彻底摒弃了1956年的等级工资制度，建立起了全新的以职务工资为主要内容的结构工资。尽管从工资制度上看，几乎所有的机关、事业单位都实行的是结构工资制，但是这次改革仍然把中小学教师的工资作为一类特殊的工资制度，颁发单独的工资标准。由中共中央、国务院印发的国家机关和事业单位工作人员工资制度改革方案中，专门有《小学教师基础工资、职务工资标准表》和《中学教师基础工资、职务工资标准表》。与1956年不同的是，没有再另外单独颁发小学和中学行政人员的工资标准表，在这次工资制

度改革中,中小学行政人员就完全实行与机关一样的工资制度了。

1993年进行了改革开放后的第二次工资制度改革。1985年的工资制度改革后,各方面对新工资制度的反应不一,从不同的角度提出了不同的意见。同时,认为事业单位实行与机关基本相同的工资制度,也不适合事业单位的特点和发展的需要。因此,这次改革在事业单位工资制度与机关分离方面迈出了重要步子。在这次改革中,机关在保留职务工资的基础上,吸收了1956年工资制度的优点,建立了职务级别工资制。而事业单位走的是不同的路子,把不同行业的专业技术人员分为五种制度,即专业技术职务等级工资制、专业技术职务岗位工资制、艺术结构工资制、体育津贴资金制和行员等级工资制。对事业单位的管理人员建立了职员等级工资制,对事业单位的工人建立了技术等级工资制和等级工资制。在这次工资制度改革中,中小学教师的工资制度划入专业技术职务等级工资制这一类,在此基础上还专门制定和颁布中小学教师的工资标准表,只不过把中学教师和小学教师合并成为一个工资标准表。由国务院办公厅印发的事业单位改革方案中,有一个《中小学教师专业技术职务等级工资标准表》,而中小学的行政人员则纳入事业单位的管理人员统一管理,实行职员职务等级工资制,主要分为职员职务工资和岗位目标管理津贴两个部分。

2006年的工资制度改革彻底取消了中小学教师单独的工资制度和工资标准。在这次改革中,适应事业单位人事制度发展的需要,配合岗位聘用制的推进,建立起了统一的岗位绩效工资制度。岗位绩效工资由岗位工资、薪级工资、绩效工资和津贴补贴四部分组成。这次改革的特点,是把所有事业单位基本统一到一个工资制度上来,都实行岗位绩效工资制。各个行业的工资制度是一样的,不同行业的特点,用绩效工资来体现。比如,绩效工资分为基本绩效工资和奖励性绩效工资两个组成部分,义务教育学校两个组成部分的比重是7:3,公共卫生和基层医疗卫生的比重是6:4,其他事业单位的比重是5:5。不同行业事业单位的特点用绩效工资的不同比例来体现,这个想法也不是完全没有道理,但从实践上看,是不太成功的。绩效工资主要体现个人的工作努力程度、工作业绩、工作成效,让绩效工资承载不同行业工资制度的特点,确实比较困难。

2011年中共中央、国务院发布《关于分类推进事业单位改革的指导意见》,文件要求,“以完善工资分配激励约束机制为核心,健全符合事业单位特点、体现岗位绩效和分级分类管理要求的工作人员收入分配制度”。随后,国家又多次提出要对事业单位进行分类管理,并在十八届三中全会决定中明确,要“建立科学的医疗绩效评价机制和适应行业特点的人才培养、人事薪酬

制度”，率先在公立医院打开了事业单位统一工资制度的缺口，迈出了工资进行分类管理的第一步。中小学教师人数多、队伍大、性质特殊，应当按照分类管理的要求，加强研究，不断探索，尽快建立与中小学教师工作性质相适应的、科学的、独立的工资制度。

二、绩效工资不是中小学教师工资的本质特征

目前，中小学教师实行的是和其他事业单位一样的岗位绩效工资制度，且绩效工资在整个工资中占了相当大的比重。应当看到，绩效工资不是中小学教师工资制度的本质特征，不宜过分强化岗位绩效工资在中小学教师工资制度中的作用，更不宜将绩效工资作为中小学教师工资制度的名称。

什么是绩效？根据《现代汉语词典》的解释，绩效就是成绩或成效。虽然有的绩效考核也把能力和付出考虑进去，但不可否认，绩效的重点，不是你有什么能力或者你做了些什么，主要是考察你工作的实际成效。那么教师的绩效可不可以考核呢？可以考核，但我们需要充分认识中小学绩效的特点。

教师工作绩效的综合性。教师的工作是教书育人，无论担任什么课程的老师，目标都是把学生培养成为勇敢、正直、善良、品格高尚、有知识、有文化的劳动者。因此，教师的绩效是他(她)的学生德、智、体、美全面发展。真正的绩效考核，就应当考核学生的各方面的发展。但我们的考核制度，不管学生怎么样，只讲教师上了多少课时，这种考核，既不是绩，也不是效，只是老师表面的工作量。而且教师劳动是脑力劳动，教师的工作很大程度上受教师的事业心和责任心所决定，即完全靠自觉性所支配，他们耗费的脑力、心血不可能用精确的劳动时间来计算，也不能简单化的以所上课时多少来判定。

教师工作绩效的长期性。学生的成长是一个循序渐进的过程，老师工作的效果不是马上体现出来的。学生知识的丰富和积累是数年如一日传授教育出来的，学生思想觉悟的提高、科学世界观的建立、良好生活习惯、学习习惯、工作习惯的养成，都是教师苦口婆心，循循善诱，不厌其烦，日积月累耐心熏陶出来的。而且这种综合性的教育成果要等一个较长周期结束后，才能逐步地、充分地显示出来。不能像制造业工人一样，生产的成果立即就体现出来了。因此要充分认识中小学教师绩效的长期性，避免绩效考核和绩效工资偏离了真正的绩效。

教师工作绩效的间接性。教师的工作是教育人、培养人。因此，真正的绩效考核不是看教师做了多少，而是要看学生学到了多少，看学生成长得好

不好。就是说,教师的绩效不是去考核教师,而是考核学生,考核学生的成长状况。而我们的中小学教师绩效,重点没有放到学生的学习成效和成长状况上面,却把教师的课时、教研活动、发表文章等作为教师绩效考核的主要内容,作为考核的重点。从某种角度看,这些直接的考核指标,都不是教师真正的绩效。从教师工作绩效的间接性来看,仅仅考核教师工作量的方式,容易形成一种错误导向。

老师绩效的均衡性。从某种意义上讲,对于中小学教师来说,最均衡的绩效就是最好的绩效。因为均衡的绩效说明,每一个学生的每一个学科都受到了良好的教育,都有很好的教学质量。学生正处于一生发展中的关键时期,学校每一个年级、每一个班、每一个同学都应当受到良好的教育,每个教师的作用都需要充分发挥。学校和医院不一样,比如有一个乡镇卫生院有一个很优秀的骨科大夫,周围乡镇的病人都来找他看病,他对医院的贡献很大,在绩效分配上,给他比较大的倾斜,这是可以的。但是,学校不一样,学校不可能由哪个能干的教师代替其他教师创造绩效。每个教师,每一门课的教学都要搞好,才能把学校的学生教育好、培养好。教师的这种工作特点要求绩效工资必须注意均衡,不可差距过大,不可伤害某一类老师或某一个老师的积极性。

由于中小学教师绩效的这些特点,很难把绩效工资作为中小学教师的主要工资形式,世界上也很少有国家在中小学教师中实行绩效工资的制度。绩效考核是一个指挥棒,你考核什么,大家就会注重和追求什么。实行绩效工资制度,但又无法考核教师的真正绩效,会导致一系列问题。

把绩效工资作为中小学教师的主要工资形式,不利于形成良好的导向。工资制度的背后,实际是激励方式问题。不同的工资制度代表不同的激励方式和激励目标。为什么说企业把绩效作为一种主要的工资形式是可行的呢?因为企业就是要讲绩效,就是要讲利润。因此,企业采取绩效工资就是希望大家多创造利润,因为对企业来说,在不违犯国家法律和社会道德的前提下,多创造利润就是最好的绩效。但是对于中小学教师来说,我们的激励目标不是,或者说不仅仅是多上课。我们的激励目标应当是不断提高教师的素质、不断提高教学质量,把每一个孩子们培养好、教育好。中小教师的职责是教育人、培养人、塑造人,但我们的工资制度却把教师的行为导向多上课,多得奖金,这是不对的。

把绩效工资作为中小学教师的主要工资形式,不利于形成学校良好的氛围。由于绩效工资成为工资的主要内容,工资的很大组成部分是通过绩效工资体现出来,因此,学校不得不把很多平时老师们本可自觉参与的活动进行

计量,并与绩效工资挂钩。这样的制具体化后就会出现很多问题,比如组织某个活动,参加某个会议等,都要与绩效挂钩。有个校长曾介绍,学校开会,请一个教师帮助挂横幅,结果这个老师问挂横幅算多少绩效工资。也许这个教师是开个玩笑,但即便是开玩笑,也说明绩效工资制度对教师行为产生的影响。教师是人类灵魂工程师,如果这种绩效考核制度把他们变得斤斤计较,他们怎么可能以高尚的师德来引领学生?

把绩效工资作为中小学教师的主要工资形式,不利于形成长期激励。教师的工作性质要求,教师的工资制度应当注重长期激励,鼓励教师提高素质,扩大知识面,积累教学经验,增强教书育人的本领。但目前的绩效工资制度,过分强调短期激励,把看得见的,能计量的东西作为绩效指标来考核,而那些重要的、长期的、不能量化的工作却排除在考核之外。这导致长期激励和短期激励的错位。一个好的激励制度,应当以长期激励为主,短期激励为辅,教师的工作尤其应当做到这点。

综上所述,中小学教师的工作是教书育人,少年儿童的心智、能力和道德品质的培养,是一件潜心的、长期的工作,不是表面上的、可计量工作量能代表得了的,把仅仅是表面的工作量作为教师绩效的量化指标,并以此建立绩效工资制度,是不合适的。教师可以有基本的工作量,超过工作量也可以适当奖励,但对教师的最重要、最基本的激励,是要鼓励教师把每一个孩子教好。在义务教育老师中实行绩效工资制度,可能会产生误导,对教育事业的发展不利。

三、中小学教师工资结构需要进行重新调整

在现代社会,除了少数情况外,工资一般都是由若干部分组成。每一个组成部分的功能不一样,决定机制不一样,在工资中所占的比重也不一样。这些不同的工资组成部分放在一起,就形成了所谓的工资结构。好的工资结构不仅需要各个组成部分的项目设置科学,而且需要各个组成部分的比例适当,使各个组成部分承担不同的功能得到实现,使整个工资充分达到工资制度的保障和激励两个目的。

前面已经谈到,现行中小学教师实行的是与其他事业单位完全相同的岗位绩效工资制度,其工资结构是2006年工资制度改革时确定的。当时的工资结构是这么设计的:整个工资分为四个部分,即岗位工资、薪级工资、绩效工资和津贴补贴。岗位工资体现工作人员所聘岗位的职责和要求,薪级工资体现工作人员的工资表现和资历。岗位工资和薪级工资合起来称为基本工资。

基本工资保基本,个人的能力、岗位、资历、专业技术水平等都体现在基本工资里,基本工资按月定期发放,与考核无关。绩效工资主要体现工作人员的实绩和贡献,与绩效考核结果挂钩,需要建立专门的绩效考核制度,通过绩效考核来发放绩效工资,绩效工资可以按年发,也可以半年发、季发、月发,具体办法发放由绩效考核制度来确定,教师的绩效工资一般按学期发放。津贴补贴分为艰苦边远地区津贴和特殊岗位津贴。艰苦边远津贴和特殊岗位津贴,因只是部分地区和部分岗位的人员享受,不涉及所有的人员,对我们的工资结构研究影响不大,这里就忽略不计了。

在2006年工资制度改革文件中,表述了不同工资组成部分的功能,但没有对每一个部分的比例做出明确的规定。其实,工资结构问题的关键,不是工资分成几个组成部分,而是这些组成部分所占的比重。工资制度改革时设计的工资结构不能说没有道理,但这些年来,工资各个组成部分的比例的变化,使得工资结构与设计的制度相去甚远,以至于达到了严重扭曲的程度。

在设计事业单位工资制度结构时,只考虑了岗位工资和薪级工资之间的比例,大致是6:4,即岗位工资占基本工资60%,薪级工资占40%,但并没有确定绩效工资在整个工资中所占的比重。因为设计制度时,确定事业单位的绩效工资要与公务员的地区附加津贴要基本对应。而在建立地区附加津贴前,公务员需要对现有各地自行发放的津贴补贴进行清理和规范。进行清理后,统一发放规范后的津贴补贴,这时,事业单位的绩效工资的数量才确定下来。公务员的津贴补贴规范由暗变明后,事业单位按这一标准发放绩效工资,才发现绩效工资所占的比例相当的高,有的地区远远超过了岗位工资与薪级工资之和的基本工资。这就造成了工资结构出现了没有预想到的扭曲,与考核联系在一起的绩效工资比重过大。为了解决这一问题,只好在绩效工资中划出了一块与绩效考核无关的“基本绩效”,以暂时解决结构严重不合理的问题。

此外,近年以来,地方公务员开始发放目标考核奖,不少地方按照教师不低于当地公务员工资水平的要求,也给教师发年终目标考核奖。年终目标奖少则几千,多则几万。这本来是个好事,进一步提高了中小学教师的收入水平。但是从工资结构来看,不合理的问题进一步加剧。由于各地兑现的目标考核奖的标准各不相同,对工资结构的影响也没有办法统一计算。从全国范围来说,可以肯定的是,基本工资在中小学教师的工资中所占比重进一步减少。同时还看到,在原有的绩效工资之外增加一块年终目标考核奖,这与绩效工资在功能上是雷同的,即绩效工资和年终目标奖都是考核奖励性质的。各地在处理时,有的采取把年终目标奖与绩效工资合并的办法,有的完全和

公务员采取同样的办法，在工资中新增加一个年终目标奖新项目。无论采取哪种办法，都加剧了中小学教师工资结构的不合理。

到 2017 年，全国包括中小学教师在内的事业单位基本工资平均仅占全部工资的 36.5%。一些经济发达地区或特殊地区这一比重更低，比如上海 20.2%，北京 20.6%，西藏 23.5%，浙江 23.6%，江苏 24.5%，广东 26.5%，青海 28.8%。在这些地区，如果一个教师每月能领 1 万元的工资的话，那么，他的基本工资只有 2000 多元，其他都属于绩效工资或年终考核奖励等，工资结构确实已经严重扭曲了。

从理论上讲，绩效工资和基本工资的关系，就是工资中活的部分和固定部分的关系，或者说是浮动工资和固定工资的关系。浮动工资和固定工资是对工资结构研究的一个重要角度。浮动工资是与工作量和作业业绩挂钩的那部分工资，固定工资是与工作量和作业业绩没有关系的那部分工资。浮动工资的问题在企业工资中的研究很多，特别是早期作为浮动工资的一种类型的计件工资，曾在企业工资管理中得到了广泛的应用。但随着机械化和自动化时代到来，计件工资的应用领域大大缩小。在现代企业管理的实践中，与企业效益挂钩的浮动工资仍然是企业工资的重要组成部分，浮动工资和固定工资比重，是企业工资制度需要处理好的重要关系。固定工资比重高有利于员工的稳定，有利于形成员工对企业的归宿感；浮动工资比重高表明企业更注重对员工的激励，强调对贡献大员工的奖励。但浮动工资比重过高也被视为向员工转嫁企业风险。中小学教师工资制度与企业工资制度不同，实质上，中小学教师的工资都是由国家财政负担，不像企业要向市场要效益；同时，浮动工资比重高的目的就是要根据绩效拉开不同人员的工资收入，中小学也没有必要，也不能这么做。因此和企业相比，世界各国教师的考核奖励部分比重都不大，一般都是和公务员一样年终领取第 13 个月的工资作为奖励或有另设比重较小的年终奖励。

调整中小学教师工资结构，首先应当增加基本工资的比重。一般应当达到工资的 70% 以上，即把现在的基本工资比重翻一倍，使基本工资真正能起到保基本、稳人心、体现尊严、体现教师职业特点的作用。现在实行的绩效工资，人为地把绩效工资分为基础性绩效和奖励性绩效，基础性绩效与绩效完全没有关系，违背了绩效工资的常识，显得十分牵强，应当把基础性绩效完全划入基本工资。另外，公务员有一个地区附加津贴，其作用主要是反映地区经济发展水平、物价消费水平等方面的差异。而中小学教师和公务员一样面临经济发展水平和物价水平的差异，他们为什么就没有专门的地区附加津贴呢？这在制度设计上显得不太合理。因此，也可以考虑增设一项地区附

加津贴。这样,从全国来说,平均基本工资占到70%左右,地区附加津贴占到15%左右,奖金占10%左右,津贴补贴占5%左右,形成一个比较合理的工资结构。

四、中小学教师工资水平应当建立保障机制

工资水平问题,是中小学教师工资的核心问题,党和国家高度重视中小学教师的工资水平,早就以法律的形式确定义务教育教师的工资水平不低于当地公务员的工资水平。但是落实起来并不简单,确保中小学教师的工资不低于当地公务员的工资水平需要建立相应的保障机制。

最早提出教师工资不低于公务员这一要求的是1993年10月31日第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过的《中华人民共和国教师法》。《教师法》第二十五条规定,教师的平均水平应当不低于或者高于国家公务员的平均工资水平,并逐步提高。2006年6月27日,全国人大常委会通过了新修订的《中华人民共和国义务教育法》。新《义务教育法》在教师平均工资水平规定的基础上,又规定义务教育教师的平均工资水平应当不低于当地公务员的平均工资水平。这一规定,避免了由于高校教师平均工资水平较高而掩盖了中小学教师工资较低的实际情况,对有效保障义务教育教师的工资水平有重要意义。后来国家以及有关部委关于教育事业发展、教育体制改革、教师或义务教育教师工资的规定,基本延用了这一提法,在不同的政策文件中,继续重申和强调对教师,特别是中小学教师工资水平的保障。直至2017年9月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》仍然延续使用这一提法。

2018年1月发布的《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》,体现了党中央、国务院对新时代教师队伍建设和发展的新思想、新要求。《意见》开篇就提出,百年大计,教育为本;教育大计,教师为本。教师队伍建设涉及很多方面,提高教师地位和待遇是最重要、最核心的问题之一。《意见》强调要确立公办中小学教师作为国家公职人员特殊的法律地位,明确中小学教师的权利和义务,强化保障和管理。《意见》要求各级党委和政府要切实负起中小学教师保障责任,提升教师的政治地位、社会地位、职业地位,吸引和稳定优秀人才从教。甚至《意见》将“不断提高地位待遇,真正让老师成为令人羡慕的职业”作为第五部分的标题,把完善中小学老师待遇保障机制放到了极为重要的位置。

对教师工资的具体要求,《意见》的表述看起来和《教师法》《义务教育法》

似乎没有明显的差别。但认真比较会发现,“确保中小学教师的平均工资收入,不低于或高于当地公务员平均工资收入水平”与以往的表述相比,增加了“收入”两个字。过去的规定一般讲的是平均工资,而《意见》讲的是平均工资收入。这两个字的增加,不容易引起人们的注意,但从专业人员来看,却非常重要,有没有这两个字差别很大。使用“平均工资收入”使得教师工资水平的表述更准确,更完整。工资有狭义和广义之分,狭义的工资只包括工资而不包括津贴、补贴、奖金等项目,因而在用平均工资概念的时候,常常会因哪些项目属于或不属于工资引起争议。而新的表述用“平均工资收入”的概念,范围就广泛多了,国家或单位发给公务员的基本工资、津贴、补贴、资金都应当包括在内。因此,用“平均工资收入”取代“平均工资”的概念,说明党和国家对中小学教师的工资收入考虑得更周全,规定更严谨,表述更科学,更有利于基层理准确理解和严格贯彻执行。

目前公务员的工资收入主要项目有三项。一是基本工资,二是规范津贴补贴,三是奖金。先看第一项。长期以来,基本工资标准是国家统一制订的,中小学教师的基本工资标准与公务员的工资标准保持了平衡,由于中小学教师的职称结构的原因,全国大部分地区,中小学老师的基本工资略高于当地县区的公务员基本工资。再看第二项。2006 年开始,国家对公务员津贴补贴进行了清理整顿,形成了公务员工资中的一个重要项目“规范津贴补贴”。中小学教师工资中与此对应的是绩效工资。根据国家的相关规定,义务教育学校工资总量按学校工作人员上年度 12 月份基本工资额度和规范后的津贴补贴水平核定。义务教育教师规范后的津贴补贴平均水平,由县级以上人民政府人事、财政部门按照教师平均工资水平不低于当地公务员平均工资水平的原则确定。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津贴补贴的调整相应调整。各地实施的结果,中小学教师的绩效工资水平与公务员的规范津贴补贴水平大致相当。

应当说,如果仅考虑以上两项主要工资收入,那么中小学教师的平均工资收入与当地公务员平均工资收入水平是大致平衡的。但工资收入的第三项即奖金就不是这样了。奖金全称叫政府绩效考核目标奖,是一个新的项目,各地的发放水平差别较大。由于中央还没有统一的绩效考核奖励办法,也没有对发放绩效考核目标奖时如何统筹考虑事业单位,尤其是中小学教师统一的规定,因此各地做法各不相同。有的按同样的金额增加中小学教师的绩效工资,有的按公务员奖励的一定幅度提高中小学教师收入,有的地区则完全没有考虑中小学教师的问题。显然,绩效考核目标奖应当包括在公务员的工资收入之中,在与中小学教师的平均工资收入进行比较时,应当把公务员的

奖金加进去。当前各地的绩效考核目标奖正处于发展中,一些地区的奖金数量较大。国家应当尽快明确:凡发放绩效考核目标奖的地方,必须作为工资收入的内容,按照中小学教师的平均工资收入不低于或高于当地公务员平均工资收入要求,在发放公务员政府绩效考核目标奖的同时,相应增加中小学教师的工资收入。

上述针对工资结构的对应分析,只是粗略地分析。实际情况更加复杂,且工资总是处于动态变化之中,要真正做到“确保中小学教师的平均工资收入,不低于或高于当地公务员平均工资收入水平”,必须建立一套长效机制。

一是要明确比较的办法。要细化公务员工资收入的范围和中小学教师工资收入的范围,把进行比较的工资收入项目一一列出,使其具有可操作性。有的项目可能颇具争议,一定要鉴别性质,予以明确。比如公务员的公车改革补贴应不应当包括在公务员的工资收入进行比较,比如义务教育老师的连片艰苦地区生活补贴应不应当包括在中小学教师的工资收入中进行比较等等,都要一一明确。二是要明确进行比较的时间。太频繁的比较没有必要,一般来说,一年比较一次比较妥当。比较后根据比较的结果调整中小学教师的工资收入。三是明确责任。中小学所在地的区县党委政府是责任单位。可以由当地政府进行自检并作为政府工作报告的内容,向人代会代表报告,也可以由上级政府派检查组进行检查,作出评估。总之,需要一套落实中央要求的可操作性措施,把中央的关怀和“确保中小学教师的平均工资收入,不低于或高于当地公务员平均工资收入水平”的要求真正落到实处。

五、中小学教师工资经费来源的改变应当引起重视

中小学教师工资长期以来都是财政支付,每次提高工资标准,国家都有专项的转移支付,确保中小学教师工资的发放。但是近年来的一些其他方面的改革措施造成了中小学教师经费来源的改变,值得引起重视。

我国国有事业单位职工为3128万人,在中央、省、市、县、乡五级政府中,县乡两级的事业单位约占67%,大部分人员是在县乡两级。而在县乡两级的事业单位中,中小学教师占整个县乡两级事业单位人数的61.5%。由于中小学基本是由区县政府来举办,而一般来说,除少数发达地区外,越是基层政府财力就越弱,要由县级财政来负担中小学教师的工资经费,是不可能的。因此国家对中小学教师的工资经费来源做出了明确的规定。《中华人民共和国义务教育法》要求,国家将义务教育全面纳入财政保障范围,义务教育经费由国务院和地方各级人民政府依照本法规定予以保障。国务院和地方各级

人民政府将义务教育经费纳入财政预算,按照教职工编制标准、工资标准和学校建设标准、学生人均公用经费标准等,及时足额拨付义务教育经费,确保学校的正常运转和校舍安全,确保教职工工资按照规定发放。

长期以来,中小学教师的工资是国家统一政策进行调整,在国家统一调整工资时,所需要的资金,除少数几个发达省市外,部分由中央财政专项转移支付,这一项重要的制度安排,使直接负责中小学教师工资的县级财政减轻了压力,确保了中小学教师工资的发放和增长工资时的资金来源。但是由于整个国家的机关事业单位工资从2006年以来,发生了极大的非设计性制度变化,使得县级财政在中小学教师工资经费方面的支出大幅增加,中小学教师工资经费的来源发生了重要变化,县级财政已经成为中小学教师工资经费的主要承担者。

第一次是实施绩效工资。2006年工资制度改革,提出了两项任务,即改革工资制度,规范收入分配秩序。改革工资制度就是要在机关建立职务与级别相结合的工资制度,在事业单位建立岗位绩效工资制度;规范收入分配秩序就是要对现行的各地自行发放的津贴补贴进行清理,在机关建立地区附加津贴,在事业单位建立绩效工资制度。清理规范津贴补贴先在机关单位开展。在清理之前,各地、各部门、各单位的津贴补贴是不公开的,清理规范后,各地的规范后的津贴补贴水平就由暗变明了。按照义务教育教师工资不低于当地公务员工资水平的法律要求,各地的中小学教师也以当地公务员规范津贴补贴水平作为标准,兑现和实施绩效工资。但是由于公务员的规范津贴补贴是地方财政自行发放的,中小学教师的绩效工资也很自然来自县一级的地方财政。但所不同的是,公务员的津贴补贴原来就有,清理规范只是由暗翻明和统一标准,很多地区对公务员的津贴补贴进行“削峰填谷”,不需要增加太多的财政支出。而中小学教师的绩效工资原来根本没有,需要新增财政支出。我们知道,在一个县里,中小学教师的人数要大大超过公务员的人数。因此,实施绩效工资的结果是,县一级财政支出大幅度增加,很多县的财政不堪重负,有的地区用了几年的时间才把绩效工资水平与公务员的规范津贴补贴水平拉平。通过实施绩效工资,中小学教师的工资水平得到了明显提高,但这部分原该由中央财政负责的资金来源却转到了县级财政。这是中小学教师工资经费来源发生的第一次变化。

第二次是实施年终目标考核奖。近年来,地方开始搞政府目标考核,考核的结果有一个兑现的问题。开始是部分地区,后来是大部分地区的公务员都出现了一块新的收入,即年终目标考核奖励,或称为年终目标奖。根据教师工资不低于当地公务员工资水平的要求,中小学教师也逐步按公务员的发

放水平,相应增加工资。由于目标考核奖是地方出台的政策,公务员的目标考核奖是地方财政支出,理所当然,教师根据当地公务员年终目标奖的平均水平增加的这一块工资,又只能由地方财政买单。这样一来,又一块原来由中央财政负担的中小学老师工资经费,转到了地方财政身上,特别是转移到了县一级财政身上。

那么原来是中央财政负担的中小学老师工资,现在资金来源发生了多大的变化了呢,多大比重是由地方财政负担的呢?根据上面的分析,一般地说,基本工资一部分是由中央财政支付的,而绩效工资和年终目标奖是地方财政支付的。我们通过基本工资所占的比重,可以看出中央财政在中小学工资来源中所占比重。由于没有专门的中小学教师基本工资的数据,我们用中小学教师在其中占较大比重的事业单位的基本工资比重来进行分析。2017年全国小学老师平均工资77046元,中学教师平均工资82583元,按2017年事业基本工资平均占比为36.5%来计算,如果考虑中小学基本工资占比可能稍高一些,再把艰苦边远地区津贴由中央财政直接支付的因素考虑进去,也可以确定中小学教师工资的大部分已经变为由县级财政负担了。

当然,我们还要看到,省级财政在对县级财政的转移支付里,也有一些平衡人均财力差异的措施,对经济发展相对滞后的地区和财力相对较弱的地区给予倾斜,加强支持。但这与以前只要提高基本工资,全部是由中央财政转移支付还是完全不一样。尤其是近两年新增加的年终目标奖,省级财政的转移支付很难考虑这个因素,只能由县级财政统筹解决,县级财政的压力进一步增大。

下一步的工资制度改革,要把中小学教师工资的资金来源作为一个重要问题来考虑,与相应的工资政策和工资改革措施配合出台。一是在保持基本工资定期增长、工资的增长主要体现在基本工资上的同时,要继续实行通过专项资金划拨来确保中小学老师基本工资增长的资金来源。二是符合国家政策,并经审批同意的工资项目,比如绩效工资,要加大转移支付力度,特别是对贫困地区、艰苦边远地区、边疆地区等,要确保政策的落实。三是在平衡性转移支付的基础上,要对人口特别多的区县给予特别的关注。公务员的数量每个区县有差别,但差别不大,但中小学教师的数量,完全是由人口数量决定的,可能很多一般区县能承受的项目,那些人口较多因而中小学老师较多的大县却很难承受。因此,即使无论是国家统一出台的政策,还是地方上自行出台的政策如年终目标奖,都需要上级财政给予这些人口大县亦即中小学教师数量大县给予特别的关注、特殊的支持。

[参考文献]

- 安雪慧, 2014:《我国中小学教师工资水平变化及差异特征研究》,《教育研究》第 12 期。
- 杜屏, 2018:《完善中小学教师工资制度和保障机制,推进高素质教师队伍建设》,《华东师范大学学报(教育科学版)》第 4 期。
- 杜屏、张言平、史骥华, 2019:《国际上中小学教师绩效工资实施的效果、争议及对我国的启示》,《教师发展研究》第 4 期。
- 何宪, 2017:《论我国公务员工资结构失衡的治理》,《中国行政管理》第 4 期。
- 何宪, 2017:《事业单位工资制度改革研究》,《中国井冈山干部学院学报》第 1 期。
- 王强, 2017:《中美中小学教师薪酬激励制度比较研究》,《教师教育研究》第 9 期。
- 薛海平、唐一鹏, 2017:《理想与现实:我国中小学教师工资水平和结构研究》,《北京大学教育评论》第 4 期。
- 曾晓东、张露、刁周惠, 2018:《中小学教师工资制度的改革进展及面对的问题》,《教师发展研究》第 4 期。

Several Issues on the Wage System of Teachers in Primary and Secondary Schools

HE Xian

(China Talent Research)

Abstract: Some achievements have been made in previous wage system reforms, but there are still many problems in the current wage system of teachers in primary and secondary schools. In order to promote the discussion of deepening the reform of teachers' wage system in primary and secondary schools, this paper raises the following questions: establishing an independent wage system that is in line with the characteristics of primary and secondary school teachers; performance pay is not the essential feature of teachers' wage in primary and secondary schools; the wage structure of teachers in primary and secondary schools needs to be readjusted; establishing a guarantee mechanism for the wage level of teachers in primary and secondary schools; the change of the source of wage funds for teachers in primary and secondary schools should be paid attention to.

Key words: primary and secondary schools; teachers; wage system

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 孙志军)