

# 义务教育学校人事制度改革: 来自基层个案的调研分析 ——以江西省G市为例

聂剑, 孙锦明, 邱东升

(江西师范大学 江西 南昌 330022)

**摘要:**义务教育学校人事制度改革的成就就其进展而言,主要体现在:进入机制上,全省统一公开招聘成为主要的教师录用形式;用人机制上,基本实现中小学干部和教职员工的全员岗位聘任;考核机制上,绩效工资制相比省内其它县市较早较好得到落实。就其问题而言,主要表现在:进入机制上,教师编制核算与省级统一招聘存在一定困难和问题;用人机制上,教师岗位任用、城乡交流、职称聘任等方面存在困难与问题;考核机制上,绩效工资与工作绩效相关度不高且绩效考核缺乏可操作办法。针对这些困难与问题,课题组从不同层面和不同维度上给出若干意见和建议。

**关键词:**义务教育学校;进入机制;用人机制;考核机制

**中图分类号:** G526.5    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1000-579(2013)03-0118-08

## The Reform of the Personnel System of Compulsory Education Schools: Investigation and Analysis of the Case Study

——Taking G City in Jiangxi Province as an Example

NIE Jian, SUN Jinming, QIU Dongsheng

(Jiangxi Normal University, Nanchang, Jiangxi 330022, China)

**Abstract:** To deeply grasp the progresses and current situation of the reform of personnel system in compulsory education schools, the research group gets into a county-level city to carry out on-the-spot investigation. The group not only sees the effect of the reform of personnel system of compulsory education schools in the city, but also finds a number of typical problems. The progresses are seen mainly in the following aspects. Firstly, in the recruitment mechanism, the unified public recruitment has become the main form of the teachers' employment. Secondly, in the arrangement mechanism, the city has basically achieved the full post appointment of cadre and teaching and administrative staff in the elementary and middle schools. Thirdly, in the assessment mechanism, the performance wage system has been carried out earlier and better than other cities and counties. The problems are seen mainly in the following aspects. Firstly, in the recruitment mechanism, there are still some

收稿日期: 2013-04-10

基金项目: 江西省人力资源和社会保障重点研究项目和江西省社会科学规划一般项目“新形势下事业单位人力资源管理改革研究”(项目编号: 10SH09)

作者简介: 聂剑(1957-),男,江西黎川人,江西师范大学教授。研究方向为人力资源管理、思想政治工作。

孙锦明(1978-),男,江西万载人,教育学博士,江西师范大学副教授。研究方向为教育领导与管理。

difficulties and problems in the counting of teachers' formation and provincial unified recruitment. Secondly, in the arrangement mechanism, problems and difficulties still exist in such aspects as teachers' post appointments, communication between urban and rural areas, title appointments, etc. Thirdly, in the assessment mechanism, performance pay and job performance related to low degree and performance assessment lacks an operational approach. To solve these difficulties and problems, the research group gives some opinions and suggestions from different levels and dimensions.

**Key words:** compulsory education schools; recruitment mechanism; arrangement mechanism; assessment mechanism

义务教育作为我国教育事业的核心组成部分,该领域的学校人事制度改革尤为值得关注和研究,因为义务教育阶段学校事关我国教育事业的根基,也是教育公平和教育均衡发展的焦点所处。本研究选取江西省G市(县级市)义务教育阶段学校人事制度改革状况为研究对象,具体抓住人事制度改革最核心的三个方面(进人机制、用人机制、考核机制)进行调查研究,以期了解十年来该市义务教育学校人事制度改革在这三个方面取得的进展和成效、碰到的困难以及存在的问题,以及该如何进一步深化改革。首先需要交待的是,本调查的有关数据与信息一方面是由笔者多次直接访谈G市教育局分管人事工作的副局长、人事股股长及相关科室负责人,并在他们的支持与帮助下获得了相关资料;另一方面是笔者借助连续三年在G市锻炼学习以及兼任国培计划顶岗实习驻点指导老师的便利,深入一线实地观察、与农村中小学校长和教师交流、甚至不经意间听到的议论等都成为我了解G市义务教育学校人事制度改革历史与现状的信息来源。因此,该项调查相对于常规的问卷调查和量化分析而言,持续的时间更长,访问的人员众多,获取的信息更为真实,触及的问题更为深刻,值得引起有关部门的关注和重视。

## 一、G市概况及其近十年来义务教育学校人事制度改革进展与现状

### (一) G市及其义务教育学校概况

G市位于江西省东北部,1996年撤县设市,全市国土面积2480平方公里,60万人口,18个乡镇、3个街道办事处、7个林(垦殖、园艺)场。该市义务教育阶段学校主要有:初级中学34所,其中城区初中5所、农村初中29所;城区小学6所,乡镇中心小学21所,村完小122所,教学点33个;九年一贯制学校5所。现有小学生(1-6年级)7.15万人,初中生3.25万人;小学教师3825人,初中教师1824人。

### (二) G市近十年来义务教育学校人事制度改革进展与现状

#### 1. 进人机制:全省统一公开招聘成为主要的教师录用形式

据了解,从2002年起,G市义务教育学校教师主要由教育行政主管部门发放招聘公告,面向大中专毕业生招考遴选,该做法大概延续到2009年。自2010年7月开始,根据省市有关文件精神,G市的义务教育学校教师招聘纳入全省统一的教师招聘轨道,即由教育行政主管部门提出招聘人数计划,经市政府、编制管理部门、人事部门、财政部门会商同意和上一级政府审批,统一上报省人力厅和教育厅,然后由省里统一组织笔试,按一定比例确定笔试入围人员,然后再由G市教育行政主管部门负责组织面试和确定录用人员。该做法较好地体现了公开、公平、公正和择优的原则,选人标准和质量有一定保证,加上G市经济发展水平在全省有一定的优势及其较好的教师待遇,较多地吸引了有志于从事基础教育事业的优秀人才到G市中小学任教。

#### 2. 用人机制:基本实现中小学干部和教职员工的全员岗位聘任

根据国家和省市有关文件精神,G市自2003年起开始实施大力度的教育人事制度改革,主要体现在“三制”改革——结构工资制、全员聘任制、校长负责制。

##### (1) 结构工资制,初衷良好但改革低效

结构工资制的主要做法是:将工资分为两部分,其中70%按月发放给教师,30%拿出来作为学校的

考核经费,目的是赋予学校更大的办学自主权,允许学校动用一定的经济杠杆来调动教职员工的工作积极性。尽管这项改革初衷良好且付诸实施,但最后由于各种主客观原因而未能得到彻底推行。其中一个重要原因是,按既定的工资结构化方案,容易造成一个现象是工资高者所拿出来的30%部分会多于工资低者,对年龄偏大的老教师更是如此,而事实上临近退休老教师按情理是要受到照顾的,他们在全员聘任以及业绩考核中未必能有优势,这样带来的问题非但未能提升教师的工作积极性,反而制造不少矛盾和冲突,有违改革初衷,结果也就不了了之。当然,考虑到这个实际情况,G市教育行政主管部门争取到地方政府的支持,每年单列一定数额的经费,为各个学校设立和发放教学奖提供支持,从而在一定程度上缓解了学校管理上的被动局面,但由于经费有限而难以大面积调动教师的工作积极性。这种局面在G市一直持续到2007年开始增设绩效工资才有所变化。

### (2) 全员聘任制,实质推行但问题不少

全员聘任制的主要做法是:根据国家明文规定的师生比,结合学生数核定每所学校的编制数,然后由全校教职工进行竞聘上岗,落聘者下岗,第一年落聘者发放70%的工资、第二年依然落聘者发放50%的工资、第三年还落聘者发放30%的工资、第四年再落聘者则将人事关系转入人才交流中心(事实上清退出教师队伍,相关落聘者将丢掉铁饭碗失业),同时,允许50岁以上教师办理提前退休手续,从而空出编制与岗位以补充更多的年轻教师。应该说,这项制度带来的影响是非常大的,改革之初绝大多数学校真正推行了全员聘任制,从一定程度上调动了教职工的工作积极性,给过去一潭死水的公办学校带来了生机和活力。但是,连续两三年推行下来,这项制度遭遇到了各种困境,甚至最终使之难以为继。其中,各个学校由于编制数的限定,每年都要有一定人数的教师落聘,那么,第一年落聘者由于短时间其能力水平难以有实质改观或提高,那么第二年很可能又是他落聘,甚至第三年还是他。事情发展到这个时候,中国社会特有的人情观念就从根本上影响制度的进一步执行,一方面落聘者会想方设法去求情或找人说情,另一方面学校的主要领导也容易动恻隐之心,不忍心真的将这样的老师放到人才交流中心,也即意味着让其失业,更何况这样的老师中有很多是年龄偏大的教师,再说真是如此,也可能带来很多不愿意上的麻烦,比如上访、告状甚至报复等等。这样一来,就在改革过程中出现了一个非常有意思的现象——轮流下岗。应该说,这个做法是很好的规避了政策带来的不利后果,结果是很多学校都效仿这种模式。事情发展至此,全员聘任制的初衷也就大打折扣了。

此外,还有一个问题也影响了全员聘任制度的继续推行。由于当时允许一部分年龄在50岁以上的教师提前退休,G市大概有将近300名教师办理了提前退休手续,当时在江西省很多县市都有类似做法。但是,时间到了2006年,国家统一上调教师工资,而在职教师的工资上涨幅度明显高于退休教师。如此一来,很多办理了提前退休的教师发现期间的差距,感觉自己当年上了政府的当,心想自己不提前退休的话理应可以拿到更多的工资。因此,这部分教师就开始找G市教育行政主管部门,要求按在职教师的身份上调工资,确认无法得到解决后就到上一级政府以及省政府上访。事情闹大以后,省里有关部门表态说上面并没有提前退休的政策,这是G市自己搞的,要求G市自己解决。如此一来,矛盾的焦点又回到了G市,最终的结果是以G市政府的妥协而告终。事情发展这一步,全员聘任制的实施也就勉为其难了。

当然,从总体而言,全员聘任制在G市还是得到了一定的推行,并产生了较好的积极效果,只是由于期间出现的种种问题而未能持续深入执行。

### (3) 校长负责制,竞聘上岗且年度考核

校长负责制,也是G市2003年教育人事制度改革的重要内容,其主要做法是:原来的校长全部停止履职,所有的校长岗位拿出来竞聘,凡是符合资格条件者均可参与竞聘,经过一定的考核程序遴选出新的校长,由教育行政主管部门重新任命,并明确相应的责权利。值得一提的是,G市的在义务教育学校校长的任免权力归属上是由教育行政主管部门负责,而明显不同于现在很多区县依然由县(区)委宣传部主管的格局。如此,较好的保证了教育行政主管部门有足够的威信和权力对校长进行管理与考核。

同时,G市配套出台了义务教育学校校长年度考核办法,具体从大局工作、学校管理、教学工作、德育工作等方面进行综合考核和量化评比,并评出名次,名次倒数者有的要接受局领导的诫免谈话、有的留职察看、有的降职使用,同时校长的绩效工资也与他们的考核结果挂钩。这项制度,较好的调动了校长治理学校的积极性和主动性,也较好的激发了校长的事业心和责任感。

### 3. 考核机制:绩效工资制相比省内其它县市较早较好得到落实

2008年,人力资源社会保障部、财政部、教育部联合出台《关于做好义务教育学校教师绩效考核工作的指导意见》,明确规定从2009年1月1日起,对义务教育学校正式工作人员实施绩效工资。但是,G市早在2007年就开始在义务教育学校实施绩效工资,当时是按人均每年12000元的标准平均发放,2010年的绩效工资又上调为人均每年15000元,2011年7月起再一次上调为18600元。应该说,G市绩效工资的实施时间是早于省内其它县市,也早于国家政策出台,而且其金额在江西省的县级区域也是一直保持领先,并且增长速度也较快。由此可见,地方政府对基础教育是比较重视和支持的。2011年,针对绩效工资按人头发放的“大锅饭”现象,由教育行政主管部门正式出台文件,规定绩效工资中的30%部分用作奖励性绩效工资,由各学校在考核评比的基础上进行发放。尽管国家相关文件上早有这个精神,但在实际执行上各地普遍未能到位,G市的做法启动看似虽晚,但横向比较算是动手比较早的。

此外,目前G市在实施绩效工资时,除了将教师绩效工资的30%部分用作奖励性绩效工资,还将所有义务教育学校校长绩效工资的30%部分留在教育行政主管部门,由教育局根据校长的年度考核结果进行发放,从而将奖励性绩效工资做法体现在校长队伍的管理上。这种做法较省内其它县市也是走在前列的。

## 二、G市义务教育学校人事制度改革的问题与困难

### (一) 进入机制:教师编制核算与省级统一招聘存在一定困难和问题

近十年来,G市每年都会公开招聘一定数量的教师补充进入义务教育学校的教师队伍,一方面是因为每年因退休或重病等客观情况会造成教师总量的自然减员,另一方面也是该市政府对基础教育重视的结果,因为有的周边县市连续多年来未曾补充新教师。尽管如此,但G市教育行政主管部门的相关负责人依然表示,教师的补充是一件非常不容易的事情,他们集中反映的问题主要有两个方面:

#### 1. 已有的教师编制核算办法与义务教育的发展态势不相符合

根据有关的行政办事程序规定,教育行政主管部门在拟定新进教师计划时,首先要得到政府有关部门的审批,涉及到的部门包括编办、人事、财政等,同时还要报上一级政府有关部门批准。而有关部门在审批教师补充计划时,首先要考虑到的是全市义务教育学校的教师编制核算与总量控制。其中,总量控制基本执行了“退一补一”原则,也即每退休或调离一名教师则补充一名新教师,这应该比较科学合理。具体执行过程中,财政部门还是不会轻易答应按此原则补充教师,因为尽管教师退休,但他们依法享有退休工资与相关津贴,补充的新教师意味着财政投入的绝对增量。好在在教育行政主管部门的积极争取下,每年都基本贯彻了这个原则。

但问题就出在教师编制核算上。在2002年以前,根据国家和省市的有关文件精神,G市采用“班师比”的形式进行教师编制核算,其中中心学校、村完小、初级中学的“班师比”标准分别是1比2、1比1.8、1比3.7;2002年以来,根据国家和省市的有关文件精神,G市的教师编制核算办法相应调整为“生师比”,其中农村小学是按23.5比1、农村初中是按18比1、城区小学按19.7比1、城区初中按17.1比1的标准配备专任教师。新的教师编制核算在执行之初应该是有其合理性与科学性的,但随着城镇化扩大与城市化的加快,很多农村户口居民开始在城里买房,再加上失地农民进城以及更多的外出务工人员,他们的子女有的进入本市城区学校就读,有的随迁到发达省市或务工所在地学校就读,从而使得农村中小学尤其是村完小的学生数量急剧下降。尽管G市教育行政主管部门近年来对全市中小学布局进行了调整和优化,但客观依然存在一村一校的情况,因为有的村庄之间实在相距太远,强行合并的

话,一方面办学条件不允许,且上下学存在较大的安全隐患,另一方面依然在村里居住生活的百姓因为传统习惯或出于便利的考虑也坚决不同意撤并学校,出于“办人民满意的教育”以及“和谐稳定”的考虑,教育行政主管部门最终只能妥协处理。如此一来,由于G市管辖面积广阔且人口基数较大,导致较为普遍地存在只有数十名学生的村完小,100多名学生的村完小算是大的了。按“生师比”的教师编制核算办法,不到100名学生的村完小核算下来只能配备5名左右教师(含校长以及行政人员职数),而每一个村完小从小学一年级到六年级都要设置,这样至少也有6个班,有的还要开设学前班。5名教师如何承担6个班甚至更多的教学任务?尽管教育行政主管部门清楚地看到了这个实际问题,甚至向编制核算部门、财政与人事等相关单位建议特殊考虑,但有关部门以国定“生师比”为政策依据,不同意增列教师编制。当下,类似的农村完全小学教师每周工作量超过20节,每个人要承担多个学科、多个年级的教学任务,教学质量难以得到切实保证,教师的身心健康也难有保障,长此以往也是不利于这些学校可持续发展。

另一方面,由于大量农村孩子进城就读,造成城区义务教育学校的资源紧张,随之而来的是城区学校普遍要求增加教师,但在现有的编制核算格局下,这种需求难以得到完全满足,结果只能是班额不断扩大。现在城里一小、二小、三小等小学的班级人数大多在60人以上,有的甚至突破70人大关,城里初中的班额也是居高不下,名声好一些的学校更是如此。与此同时,上级有关部门不断强调要求各地必须严格控制中小学校的班额,甚至出台了明文规定,还有相应专项检查,但事实上却是勉为其难。正因为如此,G市教育局人事股长感叹说“农村教师不能减、城里教师要增加”,尽管他对政府的财政压力表示理解,但同时更为义务教育的良性发展感到担忧和焦虑,盼望省市乃至国家能够出台相应的解决举措。

## 2. 中小学教师实施省级统一招聘也存在操作与实效方面的困境

从2010年7月起,G市按照上级有关要求,义务教育学校的教师招聘纳入全省统一招聘范围,这种做法有利于扩大遴选范围,吸收外地教师来G市任教,从而不断改善G市教师队伍的学缘结构与地域结构,同时招聘过程也较好地体现了公平、公正原则,避免了进入过程中的一些不必要的人情与关系干扰。但随着连续三年来的统一招聘实施,也暴露出了一定问题与困境。

其一,新聘教师存在不能全部到岗以及难以胜任工作的现象。连续三年来,每年经正式录用的新教师都存在着三五个人无法正常到岗的情况,甚至还出现了上岗不久即离职的现象,这样给相关学校的教学安排工作带来了突发困难,教育行政主管部门也跟着头痛不已。同时,一线校长反映,通过公开招聘分配来的新教师有相当一部分人并不能很快很好地胜任教师岗位工作,教学不知如何开展、班主任工作也不会做,校长们对此感到很无奈。究其原因主要是,尽管这些人是经过全省统一组织的笔试和本市分学科组织的面试遴选出来,但由于其中相当一部分人并不是师范专业出身,并无长期的师范学习过程和系统的专业训练,也无专门的实习经历,仅仅靠背读了几本教师资格证的指定书目以及参加统一招考前社会机构组织的各类以营利为目的的突击培训,再加上面试环节仅仅是写教案和说课,自然也就难免让一些实际上无法胜任教师岗位工作的人考进了教师队伍。因此,如何进一步完善教师招聘资格与遴选录用程序,保证新聘教师的质量和数量,成为需要进一步认真思考和解决的问题。

其二,县级教育行政主管部门在组织开展教师面试工作时存在经费开支困难。2010年首次实施全省统一公开招聘以来,考生报名费由省里有关部门直接收取,而面试费用规定由县级教育行政主管部门对入围人员按每人280元的标准收取。这种做法看似合理,但相比参加第一轮笔试的考生数量而言,根据一定比例确定的入围人数远远低于笔试考生数,因而县级教育行政主管部门所能收取的面试费用是非常有限的。而且,省里有关部门将面试费用收取标准提交省物价部门审批时并未通过,因而即使是每人280元的标准也是没有政策依据的。反观县级教育行政主管部门在组织实施面试时,由于牵涉的部门和人员众多,开支成本远大于实际收取的面试费用。就拿2012年来讲,招聘100名左右的新教师,收取的面试费不到三万元,但涉及的人员包括纪检、人事、保密、教育等部门以及十多个学科的评委专家,合计130多人,尽管力求节俭,但由此产生的食宿、劳务、交通、办公用品等开支远远超过三万元,多出部

分的开支由于缺乏政策依据而无从着落,向市政府和财政部门打报告也难以得到支持。由此,经费上的实际困难既成为困扰教育行政主管部门相关经办人员的问题,也可能在一定程度上影响面试过程的精耕细作,因为经费紧张将导致未必能聘请到高水平面试专家以及面试时间的压缩。

### (二) 用人机制: 教师岗位任用、城乡交流、职称聘任等方面存在困难与问题

在与G市的中小学校长及教育行政部门分管人事工作的负责人交流过程中,他们不同程度地谈到教师的使用环节上也存在一定的问题,而这些问题集中反映在教师岗位任用难人尽其才、城乡交流有名无实、职称聘任矛盾突出等方面。

#### 1. 教师岗位任用仍然存在勉为其难现象

一方面,受教师总量与结构性缺乏所限,很多学校在教师的任用过程中捉襟见肘。比如在农村小学,语文、数学教师普遍存在跨年级任教现象,专业英语教师非常紧缺,很多是由其它学科教师兼教或转教小学英语,音乐、体育、美术的专任教师更是少之又少,多数由语文、数学教师兼上,从而导致这些学科课程的开设流于形式、有名无实。同时,大量的兼教现象导致教师们的工作量严重超出正常负荷,有的教师每周课时达到20多节,使得教学效果难有保证,从而根本上影响农村小学的教学质量。这种情况之下,即使有机会外出参加培训和学习,但由于一个萝卜一个坑,根本无法派出骨干教师外出培训,从而使教师的继续教育和专业提升变成一句空话。近年来,国家实施“国培计划”培训项目,该市每轮培训都只能派出少量教师参加学习。

另一方面,两类特殊现象使得本来捉襟见肘的教师队伍更加雪上加霜。一是每所学校都有数量不等的教师请假外出或停薪留职,全市大概有200余名这样的教师;二是本市其它单位经常性从教育系统借用教师,全市各单位借调的教师数量也达到200余人,从而使涉及到的学校饱受其苦,有的学校实在没有办法只得临时聘请代课教师。这种现象值得引起重视。

#### 2. 教师城乡交流依然表现为单向流动

教师的城乡双向流动是近年来义务教育均衡发展中提倡得比较多的一种做法。但是,从G市的教师流动现状看来,依然非常明显地表现为单向流向,也即是乡村教师向县郊县城流动。每年的八月份,G市教育行政部门会专门组织农村教师的进城考试,每次选拔人数都在七十人左右,选择方式采取比较单一的笔试,按成绩排名次序进行录用。这种做法虽然给农村中小学中教学经验较为丰富且积极上进的教师带来了改变命运的机会,但同时也使农村学校的师资队伍处于长期劣势状态,义务教育均衡发展变得可望而不及。当然,针对这种选调造成的师资短缺,教育行政部门一般会将当年新招聘的年轻教师统统补充到农村中小学,从而在数量上基本保证农村学校的师资要求。

#### 3. 教师职称评定与实际受聘矛盾突出

职称评聘是中小学教师普遍关注的一件大事,因为它与每位教师的切身利益密切相关。从G市的职称评聘情况看来,教师的职称评定总体正常,也即是大多数教师享有及时评定相应职称的资格与机会。但是,评上职称并不代表有机会聘任相应职称,且不说很多教师评到了小学高级或中学高级无法受聘,甚至有很多小教一级、中教一级的教师也无法受聘相应职级。这是教师们普遍反映的一个突出问题,甚至很多教师因看到受聘无望而灰心丧气,工作积极性和教学责任心不同程度地下降,从而影响教育教学质量,并增大了学校管理的难度。导致这种现状的根本原因何在?在义务教育管理以县为主的体制下,其原因自然可以归结于地方经济发展与财政收入水平。因为教师们评上职称并不增加工资待遇,只有聘上相应职级才能增加工资待遇,由于教师队伍的基数庞大,地方政府对教师的职称聘任卡得较紧,每年的指标都给得非常有限。G市的经济发展与财政收入在全省属于上游水平尚且如此,其它县市的情况可想而知。

### (三) 考核机制: 绩效工资与工作绩效相关度不高且绩效考核缺乏可操作办法

根据国务院《关于义务教育学校实施绩效工资的指导意见》,从2009年1月1日起,在全国义务教育学校开始实施教师绩效工资制度。在义务教育学校实施教师绩效工资制度,一方面是对用人制度和

分配制度的重要改革,对教师而言,即从“身份管理”走向“绩效管理”;另一方面旨在调动教师工作的积极性,促进教育事业的改革与发展,提高教育公共服务水平。正如前所述,G市的义务教育学校教师绩效工资制度在全省是启动得比较早的,绩效工资标准高于全省平均水平,对于教师工作积极性调动是起到了一定的激励作用。但从各学校的具体实施情况看来,在2011年以前,绝大多数学校都是吃大锅饭式的平均发放,绩效工资与教师的绩效表现并无直接联系,甚至让教师们普遍认为绩效工资也是固定工资的一部分,从而使得2011年G市教育行政主管部门出台有关绩效工资文件精神执行难度加大。根据2011年的文件规定,70%部分作为基础性绩效工资按月发放,30%部分作为奖励性绩效工资,由学校制定考核方案,根据教师的绩效表现进行核算和发放,在一定程度上使得学校管理拥有了一定的经济杠杆。但从各学校的具体执行情况看来,一方面是学校很难出台令各方都满意的考核方案,甚至由于考核的强化而使得教师之间的矛盾变得紧张,教师间人际关系受到影响;另一方面是全年30%的绩效工资总量不到六千元,有相当部分教师对这点钱并不在意,加上无论考核结果怎么样都还是可以从中获得一部分,因而在工作中并不在意考核制度,不少人依然按过去的习惯得过且过。如此一来,绩效工资制度虽然是一项初衷良好的制度,除了在总量意义上给教师增加了收入外,在教师积极性、主动性调动层面发挥的预期功效非常有限。

### 三、进一步深化义务教育阶段学校人事制度改革的若干建议

人是教育活动中最活跃、最重要的智力因素,因此,进一步深化义务教育阶段学校人事制度改革具有非常重要的现实意义。就G市义务教育学校的人事制度现状与问题看来,其中有部分问题的解决关键在县级政府及其教育主管部门,比如教师城乡交流的实质性推进、全员岗位聘任的持续深化、校长负责制的进一步落实、校长领导力培训与提高、减少外单位从教育系统无序调用教师的现象、加大教育投入的同时增加中小学教师编制(尤其是素质教育全面实施所需要的音体美教师),等等。但与此同时,还有许多的问题需要上级政府乃至国家出台相关的政策举措。下面,我们想就义务教育学校的教师编制、职称评聘、绩效工资等三个方面谈些看法和建议。

#### (一) 创新教师编制核算标准、加强义务教育学校编制管理 建立教师补充长效机制

首先,科学核定农村中小学教师编制,确保农村中小学教育教学的基本需要。根据农村学校布局结构调整和学生生源变化等情况对教职工编制实行动态管理。各级政府要根据民族地区和边远山区农村中小学实际,研究制定符合少数民族地区教育和边远山区教育特点的农村中小学教职工编制管理办法。其中,最为关键的是国家要根据不同区域的实际情况,有针对性地出台新的教师编制核算标准,应当将过去单一的师生比调整为生师比与班师比相结合,综合确定一所学校的教师编制。其次,严格编制管理,坚持中小学教职工编制总量控制、超编分流、缺编即补的原则。任何部门和单位不得以任何理由截留、占用或变相占用中小学教职工编制。中小学校要按照核定的编制补充人员,严禁超编进人和缺编不补现象。学校有空缺编制要及时优先补充专任教师,确保学校教学工作的需要。坚决清退代课人员,妥善解决农村代课教师问题。加强教师岗位管理,对各类在编不在岗的人员必须限期与学校脱离关系。病休1年以上(符合办理病退手续的要限期办理病退手续)和离职进修两年以上的人员以及符合有关政策规定、经县以上人事部门批准办理了离岗待退手续、按规定领取离岗待退人员工资福利的人员,可以列为编外,不占用学校编制。

#### (二) 逐步取消现行教师职称评聘体系 摒弃论资排辈,真正体现绩效工资制度的精神

现行教师职称评定办法,是以学历学位、工作年限、工作经历、教研科研等为基础的,其本质就是“论资排辈”,进而这种论资排辈自然会反映到绩效工资上。从G市很多学校的实际操作来看,教职工的绩效工资按职称、职务确定等级和系数。一般来说职称、职务越高,意味着资历越老,往往离教育教学一线也越远,工作量也越小,但其绩效工资水平往往高于一线教师,违背了“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”的原则。事实上,在义务教育中,那些学历低、经历少、工作时间短的

低职称教师,其教学能力、教学水平、教学质量未必比那些高职称的教师差。现在教师职称评聘中存在的突出矛盾,进一步使这种论资排辈更加得到强化。尽管现在很多学校在职称评定与绩效考核上会重视教育科研绩效,但所谓的教育科研,不过就是在一些规定的刊物上发表文章而已,这无疑又是一场并不光明的竞争。这些评定职称的条件并不能代表一名教师的能力、水平和业绩。以职称来将做同样工作的人群划分为三六九等,并以此来确定绩效工资等级,客观上违背了在义务教育学校实施绩效工资制度的初衷。要真正体现绩效工资制度多劳多得、优绩优酬的原则,就必须取消教师职称,按岗位确定绩效工资的等级,并采取竞争上岗的方式,让全体教职员工站在同一起跑线上平等竞争,让能做事、愿做事、多做事且业绩突出的人获得更多的经济回报,这样才能真正体现实施绩效工资制度的精神。

### (三) 规范和完善教师绩效考核工作,强化经费保障和管理,使绩效工资制落到实处

鉴于现在很多义务教育学校在教师绩效考核上缺乏科学的操作方案,政府应当进一步规范和完善教师绩效考核工作:一是要统一考核标准。国家统一制定《义务教育学校绩效考核实施细则》的规范文本,明确规定考核内容,合理设置各项考核内容的权重,同时鉴于不同学校的情况千差万别,应该拿出一定比例的分值让学校自定内容进行考核。二是要规范考核方式。按照实事求是、民主公开、科学合理的原则,由国家统一规定各项考核内容的考核方式,把领导评价与群众评价、学生评价、家长评价、社会评价结合起来,坚持定量考核与定性评价相结合、形成性评价和阶段性评价相结合、全面检查与重点抽查相结合,力求通过简便易行的方式把教师工作数量和质量体现出来。三是要落实奖惩制度。要建立科学合理的奖惩制度,并在绩效考核的基础上严格落实,不能因人而异,不能朝令夕改;要拉开绩效工资差距,以更好地调动教职工的积极性;在经济奖惩之外,对那些绩效评价名列前茅的,要从政治上、荣誉上、职称职位上予以优待,对那些绩效考核名次落后且各方评价极差的,要调整岗位,甚至待岗学习。

同时,各级政府应当加强义务教育学校的经费保障和管理。一是加大财政转移支付力度。绩效工资的经费来源是以县为主、省级统筹、中央补助。虽然中央、省财政负担了大头,但县级财政至少也要负担两三千万元。要解决这个问题,就需要中央、省财政进一步加大转移支付力度,切实保障义务教育学校实施绩效工资的经费来源。二是经费预算要体现学校之间的差别。在预算经费时,要综合考虑教职工数量、师生比例、教学效果等因素,让那些社会要求高、工作量大的学校获得更多的经费支持。在目前形势下,可以采取提高生均公用经费标准、按教学质量评比等级确定生均经费系数等方式体现学校间经费预算的差别。三是提高奖励性绩效工资的比例,拉大差距,让那些工作勤奋、业绩突出者获得更多回报,使绩效工资真正起到奖勤罚懒的作用。

此外,教师统一招聘作为一项新的政策举措,一方面需要健全和优化教师考察与录用方案,适当增加用人单位在教师录用过程中的发言权,保证将素质优良、胜任岗位的有志青年招聘到中小学教师队伍中来;另一方面要进一步将经费的分配方案科学化、规范化,根据成本核收考生报考费,同时考虑到基层单位的实际开支,适度给其划拨一定比例的费用或科学核定其面试收费标准,从而以免基层单位因经费捉襟见肘而使一些必要环节流于形式。

(责任编辑:余小江)