北京大学
中国教育财政科学研究所

简　　报

怀仁怀朴　唯真唯实

2012 年第 10 期（总第 74 期）　　2012 年 12 月 19 日

我国义务教育阶段教师培训的财政问题研究*

王志明　陈向明

一、研究背景、内容及过程

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》将义务教育教师队伍建设列为重大项目和改革试点之一，其中对义务教育阶段教师进行全员培训是一个重要内容。我国义务教育教师培训，自上世纪九十年代从学历补偿性培训转向全员培训以来，培训层次、培训机构、培训内容及形式都发生了一定的变化。而且，不同地区的实施情况存在差异。如何根据这些变化和差异制定更加有效的财政保障机制，成为一个迫在眉睫的问题。

* 本文为北京大学中国教育财政科学研究所资助课题“我国义务教育阶段教师培训机制研究”成果的一部分。

“我国义务教育阶段教师培训机制研究”课题组自2010年4月至2011年9月份在我国11个省市针对教师培训状况进行了数据的采集。共回收教师问卷9197份，培训者问卷298份，访谈三百余人，进入各类培训课堂及中小学课堂进行了参与式观察，并收集了大量实物及政策文本，同时进行了相关文献的分析，教师培训的财政问题是其中重要的组成部分。具体研究内容包括：各级政府对义务教育教师培训的投入政策及投入现状，培训费用在不同主体间的分担状况，据此对完善我国义务教育阶段教师培训的财政保障机制提出初步的建议。

二、中央义务教育教师培训投入政策及投入现状分析

1999年9月13日，教育部下发了《中小学教师继续教育规定》，随后召开了全国继续教育工作会议。这标志着中小学教师继续教育由学历补偿性教育到全员培训时代的重要转变，财政支持随之也逐年加大。

《中小学教师继续教育规定》中的条件保障部分明确规定，中小学教师继续教育经费以政府财政拨款为主，多渠道筹措，在地方教育事业费中专项列支。地方教育费附加应有一定比例用于义务教育阶段的教师培训，省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门要制定中小学教师继续教育人均基本费用标准。中小学教师继续教育经费由县级及县级以上教育行政部门统一管理，不得截留或挪用。社会力量举办的中小学和其他教育机构教师的继续教育经费，由举办者自筹。自《中小学教师继续教育规定》开始，中小学教师进入了有制度保障的全员培训时代。

中小学教师继续教育工程自2001年开始实施，财政部拨款一亿元予以支持。2001年，教育部组织对一万名骨干教师进行了一个月的集中培训。与此同时，各省出资对90多万名骨干教师进行了培训。仅2001年一年，全国就有百万骨干教师参加了培训。自此，教育部开始启动以每五年为一个周期的教师培训。

2001－2007年间，每年财政部拨款1000万支持新课程改革的教师培训工程，属于新课改的专项培训资金。

2006年，财政部下发的农村义务教育经费保障机制文件中，提出了中小学教师公用经费中的5%要用于教师培训。这一政策对各地教师培训都有积极的推进作用，尤其是东部一些省份针对中小学教师培训（尤其是农村教师培训）进行

了专项经费投入。其中，广东、上海、山东等地制定了针对性的政策，均明确规定学校至少要将公用经费中的5%用于教师培训。例如，课题组对山东省一些学校的调研发现，城市学校及较发达地区用于教师培训经费的比例多大于5%。一些农村或不发达地区教师培训经费也通过由学区和乡镇统一管理所属学校的培训经费，来缓解因学校规模太小可能造成的培训经费不足的问题。

2006－2009年，教育部在中央财政的支持下，组织实施了一系列国家级培训项目。五年内，国家级培训项目中培训中小学教师100多万人，其中农村中小学教师占90%以上，覆盖了全国31个省（区、市）的1000多个县。[1]

自2010年始，中央财政拨款支持“中西部义务教育教师国家培训计划”，将5个亿的专项资金转移支付到中西部23个省份，为地方教师培训提供直接的支持。此外，中央财政支持教育部组织的“国家示范性培训项目”专项经费为每年5000万。两个专项的经费共约为5.5亿元，具体分配如表1所示。

表1 2010年“国培计划”项目专项资金拨付状况

“国培计划”项目	总拨付款项/年	教师人均补助	参与人数	持续时间
置换脱产项目	2亿元	120元/人/日	2万人	3个月/年
农村义务教育紧缺薄弱学科的培训	2亿元	260元/人/日	10万人	10-20天/年
远程培训	约8000万	2元/人/课时	70万人	——
国家示范性培训项目	约5000万	——	——	——

除了以上专门针对教师培训的专项投入之外，与远程培训相关的还有自2003年开始的远程教育基础设施的硬件投入，其中包括现代远程教育试点示范项目和农村中小学现代远程教育工程的相关投入[2]。

综上所述，1999－2010年间，中央政府对义务教育教师培训专项资金的投入有以下几个特点：

[1] 王炳明. 《加强中小学教师培训的示范性举措——“国培计划”概述》，教师培训研究与评论. 第2辑，2011年10月，第128页。

[2] 第一期现代远程教育试点示范项目中中央投资3.64亿元，在西部12个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团的农村地区的29229所小学、2350所初中，配备57140套教学光盘播放设备、5016个卫星教学收视点、410个计算机教室。而农村中小学现代远程教育工程2003-2004年间的试点工作，国家投入10亿元，地方配套9.1亿元，在西部地区12个省（自治区、直辖市）、中部6省、山东省和新疆生产建设兵团试点工作共建成20977个教学光盘播放点、48605个卫星教学接收点、7094个计算机教室。覆盖西部各省（自治区、直辖市）25%左右 的农村中小学，覆盖中部六省21%左右的农村中小学。覆盖西部试点省925万中小学生，学生覆盖率为27%；中部试点省644万中小学生，学生覆盖率为 21%。试点地区同时覆盖了中央确定的9个全国农村党员干部现代远程教育试点地（市、州）县。

（1）中央政府的历次专项资金对地方义务教育教师培训工作发挥了重要的推动和引领作用，其意义在于政府对教师培训经费的分担使教师培训真正从教师个体的义务而纳入至整个国家教育质量提升中的重要一环。

（2）专项项目基本上与义务教育教师的培训需求和培训技术发展相对应，如1999年开始全员培训，2001－2007年间针对新课程改革的培训需求，对远程教育的投入等。

（3）专项项目开始从集中解决教师素质提高的问题，逐步转向急迫性问题（如新课改、信息化培训）与教师继续教育常规性培训相结合的支持政策。

（4）专项项目明确地倾向于促进中西部不发达省份及农村地区的教师发展（如2010年始的针对中西部23省份的“国培计划”），使更多处于弱势地位的教师能更多地受益于中央财政，对整体义务教育质量的提高有所助益。

总体而言，近年来，中央采取各类措施不断加强中小学教师培训，教师队伍建设取得了较大进展。但是，从总体上看，当前由中央政府直接转移支付的教师培训经费投入还不能适应提高教师队伍整体素质的需要。主要包括以下两个方面的问题：其一，中央财政投入的教师培训经费目前主要用于骨干教师的培训上，全员教师培训机会整体不足，农村教师培训机会仍偏少。其二，教师培训发展不平衡，区域差异和城乡差异较大。由于经济发展水平和财政能力的差异，中央财政的投入不足以弥补教师培训发展的不均衡。因此，与中央投入相比，省本级及以下财政对教师培训的经费投入差别是造成各省教师培训经费投入不均衡的主要原因。

三、地方政府对义务教育阶段教师培训的投入状况

由于我国各地区经济发展水平和财政能力存在差异，中央财政和省本级及以下财政的投入比例及管理方式有很大的区别。在部分中西部经济不发达省份，中央财政和省本级财政是义务教育教师培训经费的主要来源，县级对县域内教师培训经费承担管理和分配职责，地市、县、学区则主要承担教师培训的组织实施工作。而在某些财力较强的东部省份，省本级及以下财政是义务教育教师经费的主要来源。通常省本级财政负担全省骨干教师的培训经费，并对省内一些经济欠发

达地区的部分教师培训经费进行转移支付，地市和县级财政则支付普通教师培训的经费。各省也可能根据项目类型的不同，制定省内培训的经费分担办法。而社会力量在全国各省市培训经费的投入上都十分有限。

关于不同省份对义务教育教师培训的投入，根据各级财力投入的不同，本课题将所调研的省份大致分为四种投入类型来分析：经费充足型、经费有保障型、国家资助型、经费缺乏型。

案例一：经费充足型——上海市和北京市

上海市教师培训经费充足，直接从公用经费中拨付。培训中一部分经费用于支付区里的集中培训，由区里直接划款；还有一部分经费用于外请专家，一般是聘请市里的专家、教育发展院的教师以及区里的教研员。由于教师培训经费充足，为了激励教师参训热情，上海市 J 区教育学院实施了一个新的培训项目，采用类似“培训券”的做法，为教师提供一定额度的“积分”。教师可以用这些“积分”自主选择和“购买”课程单上自己喜欢的培训课程，课程所得学分可以冲抵上海市统一规定的继续教育教师培训学分。这类培训课程大多是教育学院从专业的社会培训机构那里购买，双方充分协商，考虑到 J 区教师的实际需要，为 J 区教师量身定制。

为了保证这一新的培训模式的效果，J 区教育学院进行了较为细致的安排。比如，这个项目的初始阶段为每位教师分配的资金约为 500 元。由于社会商业机构认为利润太少，积极性不高，J 区教育学院根据实际情况又增加了资金。为了避免社会机构与教师私下协商，导致不开课而直接赚钱，J 区教育学院加强了监控。例如，要求教师统一在网上报名；每门课程在开课前社会培训机构必须提供课程说明等材料；正式开课后教育学院先预付给培训机构一半费用，课程实施达到预定效果后再付一半费用。在严格管理的同时，教育学院也为参训的教师们提供良好的服务。比如，这类培训大部分安排在晚上或周末，如果晚上培训得太晚，会给老师们提供点心。

北京市财政近年来每年用于中小学教师培训的专项经费都在 6000 万元以上，规定年人均培训经费不低于 500 元。此外，市财政投入近 6000 万元专门用于实施面向农村义务教育教师的“绿色耕耘行动”计划，培训教师 2 万余名。北京市

还在一些城镇的优质学校设立40个研修工作站，近年投入3000余万元，选派2000多名农村骨干教师到工作站脱产学习半年，以促进教师教学水平的提高。

以上海和北京为代表的培训经费充足型省市，基本实现全员培训，教师因参训所承担的经济负担较轻。但所面临的问题在于如何激发教师的参训热情，并提升培训的效果，因此围绕这一目标，有“培训券”及研修工作站这些有益尝试。

案例二：经费有保障型——东部S省

S省“十二五”期间明确提出了“高素质教师队伍建设”的计划，因此省本级及以下财政均制定了相应的“教师培训专项资金管理办法”。其核心是各级要落实“将中小学教师培训经费列入各级政府预算”，义务教育学校教师培训费“由学校按照年度公用经费预算总额5%的安排”的要求，进一步加大中小学教师培训投入。省政府还明确了各级财政的权责：全省中小学万名骨干教师培训工程经费由省级财政负担，中小学教师全员远程研修工程经费由各地负责落实。高中教师远程研修经费由所在学校统一支付，不得向教师个人收费。

2011年，S省教育厅、财政厅等四部门联合印发《S省高素质教师队伍建设计划（2011—2015年）》，规定在“十二五”期间，省财政每年安排2000万元财政专项经费，实施省“中小学万名骨干教师培训工程”和“中小学教师全员远程研修工程”。在随后印发的《关于实施中小学万名骨干教师培训工程中小学教师全员远程研修工程的意见》中更进一步明确：义务教育教师远程研修经费从学校公用经费的5%的教师培训经费中安排，如有不足，由市财政给予专项补助。省级财政安排专项经费用于平台建设和课程资源开发。各级要进一步建立健全教师培训专项经费管理制度，提高教师培训经费使用效益。

例如，S省D市在《D市高素质教师队伍建设计划（2011—2015年）》中，明确提出“面向全员、倾斜农村、突出骨干”的原则，以农村教师为重点，通过实施系列专业培训工程，切实提高中小学、幼儿园教师队伍的整体素质。在经费保障上，市财政设立了教师专业发展专项资金，用于实施高素质教师队伍建设计划。县区教育、财政部门要根据本区域教师队伍建设需要，制定实施计划，安排专项经费，并列入财政预算，专门用于教师培养培训、县级教师培训基地建设。《计划》提出，要确保将中小学年度公用经费预算总额的5%用于教师培训，鼓

励企事业单位、社会团体和公民个人通过捐资、设立专项奖励等方式支持教师队伍建设。以上一系列的措施将S省各级政府对教师培训的投入责任逐步明确化。从表2中我们能够进一步了解S省省本级在中小学教师培训上的具体的投入状况。

表2 S省教师培训投入状况

省本级财政支持的义务教育教师培训项目	总拨付款项/年	教师人均补助	参与人数	持续时间
名校长建设工程（2009年第一期）	500万	5万/人	100人	5年
名师建设工程 （2009年第二期）	500万	5万/人	100人	5年
省中小学万名骨干教师培训工程	1000万	0.5万/人	2000人/年	——
中小学教师全员远程研修工程	1000万	——	——	——

省本级对骨干教师培训的投入参照了“国培计划”的方式。省教育厅、财政厅按每位参训学员5000元标准核拨承办院校，不允许承办院校向参训学员收取任何费用。参照教育部“国培项目”资金拨付办法，培训项目开始前，按参训学员数支付培训经费的60%。培训任务结束后，各承办院校提交项目经费决算，结合项目综合考评绩效进行培训资金审核，报经教育厅师范处同意后拨付余款。这样能够将对培训过程和效果的评估与拨款相结合，有利于促进承办院校培训质量的提高。

但省内各地区间的差异也非常明显，调研中发现至少有三类形式的学校，在教师培训经费的预算和支出上有不同的处理方式。

（1）省内不发达地区的农村学校教师培训经费仍然紧张。对省内经济不发达地区培训管理者的调研中，发现培训经费仍然是这些教师参与培训的最大限制，如果培训名额多，每个学校可以外派一名教师出去学习，学校负担费用，如果名额少，乡里派一名教师去市里培训，费用由全乡各小学分摊。不同类型的培训报销的项目大致相同，包括：会议费、培训费、住宿费、路费，而餐费由教师个人负担。老师参加培训一般是自己先垫付，回来后再从学校的经费中报销。

（2）中等发达地区的县城学校对教师培训的投入比例较高，一般学校远超过公用经费的5%，有的重点学校甚至达到公用经费的20%。除此之外，重点学校还能得到社会资金的资助。除了上级组织的教师培训之外，学校自己每年都组织骨干教师出去学习。另外，参照省级名师的评选，地区和县两级也分别开展名

师工程的评选，其中县级名师每年科研经费两千元，主要用于教师的培训。

（3）省会城市中小学的培训由学区统一安排，教师不负担培训费用，受训名额也更充足，基本上达到全员培训。

S 省近年加大了对教师培训的投入，并将各级财政的投入责任逐步明确化，以远程培训的方式实现全省教师的全员培训。但省内各地区经济上的差异仍然造成教师培训上的不均衡，也使教师培训在经费的管理方式上存在差异。

案例三：国家资助型——西部 X 省

近年来中央对中西部省份教师培训的力度加大，其中对一些少数民族人口比例较大的西部省份投入增加更快，尤其在教师的汉语培训及推进新课程的相关培训方面的投入增加比例较大。从表 3 中有关 X 省 2010 年部分教师培训经费的投入比例，可以看到中央、省本级的投入标准和投入情况。

表 3 X 省 2010 年部分国家和省本级教师培训经费投入数额

	项目名称	项目投入（万元）		
		国家经费	省经费	合计
培训类	培训类专项项目投入总计	5634	3297.83	8931.83
	1.中小学少数民族双语教师培训工程	2520	1006	3526
	2.第二期国家支援 X 省汉语教师工作方案	1114	24.2	1138.2
	3.“国培计划（2011）”-X 省农村骨干教师培训项目	2000	336.6	2336.6
	4.省新招聘学前双语教师岗前培训		1239.93	1239.93
	5.特殊教育教师培训		80	80
	6.省临时聘用学前双语教师培训计划		611.1	611.1
培养类	1.省农村“双语”教师特培计划		1403.26	1403.26
	2.内初班毕业生纳入中师培养		750.06	750.06

除了以上国家和省本级关于教师培训的专项投入之外，《省农村中小学公用经费支出管理暂行办法》规定，为加强农村中小学教师培训，每年用于教师培训的经费应按照学校年度公用经费预算总额不低于 5%的比例安排。根据农村义务教育经费保障机制改革要求，2006－2009 年中央、省本级及各地县从农村义务教育资金中安排投入农村中小学公用经费 193277.6 万元，用于教师培训的资金应不低于 9663.88 万元。若这部分 5%的公用经费能真正到位，那么 2006－2009 年

X 省用于教师的培训经费每年应不低于 2415.97 万元，对于中央和省本级拨付的专项经费应该起到很大的补充作用。

但从审计调查的结果来看，情况并不乐观。例如：2006－2007 年度，某些县的多数学校教师培训费占公用经费的比例不足 5%，部分学校未安排教师培训费。而且，教师培训支出内容比较单一，多为参加继续教育培训的差旅费。2008 年 S、Y 两县教师培训费支出仅占公用经费的 0.67%和 1.76%，因为农村中小学公用经费用于校园硬化、绿化和维修项目支出比例较高，相应挤占了教师培训经费。

X 省教师培训的主要类别基本上是以人头费计算，如中小学教师继续教育经费和双语教师培训经费都有一定的额度。如下图 S 县 2010 年的培训经费预算所示。从经费的预算来看，教师的双语教师培训比例最高，占总预算的 24%；其次是汉语强化培训，占总预算的 14.4%；而干部挂职培训和学历提高培训则占总预算的 12%。从各类培训的人均经费来看，学历提高培训的人均经费最高，为 10000 元；次之的是双语教师培训（6600 元）和骨干教师培训（6538 元）。以上财政预算和支出只是政府承担的部分，大部分的培训项目由国家专项经费来支持。如双语教师培训，每年都由省统一分配名额，为教师提供到省相关高等院校进行 1－2 年的双语培训机会，再根据人均经费提供经费支持。汉语教学强化培训也有相应的专项资金支持，由地区一级或县一级来实施。实际上，目前最大规模的教师继续教育培训经费并未包括在以上预算中，因为这部分费用主要由教师个人承担。

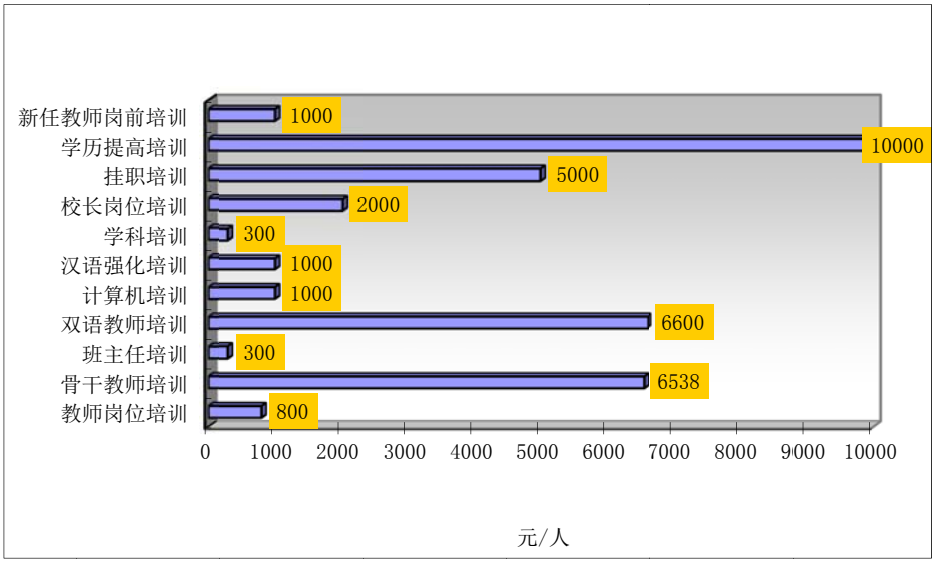


图 1 S 县 2010 年各类培训经费预算

根据 K 地区主管教师培训的行政人员提供的信息，初中和小学教师的继续教育培训按照每学时 1.1 元的收费标准向教师个人收费，教师自己还要负担路费、餐费和住宿费。虽然国家规定，教师继续教育的经费要占学校公用经费的 5%，但实际上大多数学校并没有按规定实施。教师培训经费的投入在 X 省各地区之间存在差异。

在国家的资助下，X 省在某些特定的培训项目上经费充足，但作为对教师职称提升最重要的继续教育培训上，各级政府缺乏投入，教师的负担较重。

案例四：经费缺乏型——西南 G 省

G 省财力薄弱，贫困县所占比例为全省的 56.8%，贫困人口在全省总人口中所占比例相当大。G 省的教育水平相对比较落后，小学教师、农村教师占大多数。至 2008 年底，G 省共有中小学专任教师 33.54 万人。其中小学教师占全省教师总数的 61%，中学教师占 39%；城市教师占教师总数的 11%；县镇教师以及县以下的农村教师共有 26.3 万，占教师总数的 89%；农村中小学教师是 G 省中小学教师继续教育工作的重点和难点。中央国培计划的拨款成为 G 省最大的教师培训投入项目，为 2500 万；而省本级每年的投入为 550 万；县级财政投入薄弱，公用经费中 5%的标准基本上达不到。在调研中发现，对于小规模的农村学校而言，按公用经费比例拨付的这笔培训经费较低，在一些学生较少的小学或教学点，每年能承担的教师培训费用甚至还不足以支撑一个教师的培训。

在调研的两个县里，数据表明，P 县大多数教师在县教师进修学校接受培训，W 县大部分教师则在省级教师进修学校和省级师范大学接受培训，如下表所示。但事实上在 G 省，经济和教育实力较强的县组织县域内教师培训较多，而贫困边远县份则多依靠省一级教师培训经费和培训机构完成培训。因此，P 县教师虽然多在县级教师进修学校接受培训，但总体而言 P 县在教师培训上投入的经费比 W 县更多，而教师群体接受的培训的比例也更高些。

表 4　G 省两县教师参加的培训机构比较

培训机构	P 县	W 县
县教师进修学校	41.1%	3.1%
地级市教师进修学校	3.5%	13.5%
省级教师进修学院	20.2%	30.5%
中师	2.6%	0%
地市级师专或师院	6.1%	16.8%
省级师范大学或师院	16.4%	13.4%
商业组织	2.2%	2.2%
国内外 NGO	3.3%	3.3%
其他	13.2%	11.2%

为了补充省内教师培训经费的不足，G 省还与国际组织合作开展一些教师培训，对培训经费不足提供了有益的补充。但整体上，对于开展全员培训而言，G 省教师培训经费缺口仍旧很大。

四、义务教育教师对培训经费的分担状况

为了了解培训经费的分担对教师培训动力的影响，本次调研在教师问卷中调查了教师们最近参加的一次培训的费用分担情况。从整体数据来看，参训教师在学费、伙食费、住宿费三项支出最多，因缺课需支付的代课费最少。其中，人均支出最多的项目是伙食费，其次是学费和住宿费，因缺课需支付的代课费最少；而学校及上级部门承担的费用部分，人均支出最多的项目是学费和住宿费，其次是路费和伙食费。

从各项费用的分担来看，学费、路费、住宿费、课本资料费、因缺课支付的代课费这五项费用，个人承担的比例在 37%−43%之间，个人在伙食费上的承担比例约 55%，在其他费用上的承担比例约为 63%；学校及上级部门在学费、路费、住宿费、课本资料费、因缺课支付的代课费这五项费用上的承担比例在 52%−58%之间，学校及上级部门在伙食费上的承担比例约 30%，在其他费用上的承担比例约为 16%；总体来说，个人和学校及上级部门的费用承担比例基本持平，均在 45%左右。但以上数据只是一个笼统的总体统计，实际上各省的培训费分担比例有很大的差异，从教师培训支出上的负担情况也可以看出这一点。

表 5 教师在培训经济支出上的负担情况

在培训的经济支出上，您是否感到负担过重？											
	新疆	河北	甘肃	广西	河南	贵州	山东	北京	上海	江苏	合计
是	67.8%	56.1%	52.3%	49.8%	43.4%	43.2%	22.9%	19.1%	12.9%	3.2%	44.7%
否	32.2%	43.9%	47.7%	50.2%	56.6%	56.8%	77.1%	80.9%	87.1%	96.8%	55.3%

近 45%的被调查者觉得培训的经济支出负担过重，达到了一个较高的比例。但各省份因财力及管理措施的不同，教师在培训经济支出负担上存在着巨大的差异。如上表所示，中西部省份，认为经济支出负担过重的教师比例明显高于东部省份。一些西部省份，除了一些中央和省属的专项培训之外，教师的继续教育培训经费基本上仍由教师自己负担，而大部分普通教师参加的最多的培训是继续教育部分的培训。这也是为什么中西部省份教师感到培训支出负担过重的原因。与之相对应的是，以上海为代表的东部省份，只有 12.1%的教师觉得培训的经济支出负担过重。在对上海的两个区的调研中发现，教师培训都由政府付费，甚至包括了培训期间的午餐，教师唯一需要支付的是交通费。

总体而言，在培训主体的经费分担上存在着巨大的地区差异。以北京、上海为代表的发达地区，经费主要由各级政府分担，学校层面在培训经费的使用上有一定自主权，教师在培训上的经济支出负担较轻。但中西部地区主要依靠近年来中央财政支持下的各类培训专项资金，地方财政对教师培训难以给予更多的支持，教师个体的培训负担较重。事实上，农村义务教育经费保障机制中公用经费中 5%用于教师培训的政策在中西部农村地区学校中根本无法解决培训经费的短缺问题。因为各地财力和管理体制的不同，政府在培训费用支出及各主体之间的分担存在较大的差异。在调研的省份中，对培训经费的管理有以下三类做法。

（1）由县级财政统一管理教师培训的专项经费，不再下拨到学校，其主要用于县域内由县级统一开展的义务教育阶段教师培训活动，对参加县级以上教育行政部门举办的培训活动的合理开销进行支出。主要以一些西部省份为代表，以 G 省为例，由县财政统一管理教师培训的专项费用，但省里规定了专项资金的开支范围：县域内教师培训活动（包括传统的集中培训，送教下乡和现代远程培训以及支持学校开展校本培训）过程中学员交通费、伙食补助费、住宿费、外聘专家差旅费、外聘专家讲课酬金、场地租赁费、资料费、培训公杂费等开支；用于

参加县级以上教育行政部门举办的教师培训活动所发生的差旅费及必要的培训费等开支。

（2）培训经费随学校的公用经费一起拨付至学校，由学校统一管理，学校拥有自主权。但这种方式往往造成两种后果：一是上级部门缺乏对学校的监管措施，很多学校并未将此款项用于教师培训；此外，更需要注意的是，因多数农村小学在校生数量减少，也导致其教师培训经费的实际数额相当有限，若公用经费小学每个学生是300元，中学每个学生是500元，而其中的5%的数额是比较少的：以一个人数为200人的中等规模小学为例，每年学校的教师培训经费仅为3000元，只能为教师报销一小部分培训住宿费、交通费及教材费。

（3）一些地区（如上海、北京）采取了综合的办法，将各类培训经费分别按一定比例拨付学校和承担统一培训的机构，兼顾学校的自主性及培训机构的运行经费，其他东部地区也采取相似的做法。上海采取了综合的办法，教育财政拨款以两种形式拨付给负责区教师培训的教育学院和学校：将生均经费中的一定比例拨给学校作为教师培训费用，其中一部分直接分配给教育学院作为统一培训的费用；此外财政为各级教育学院设立特定的教师培训项目，各级培训机构可以申请专项资金。如上海市某“农村优秀教师培训项目”的培训经费由市、区县分级承担，市级主要承担专家导师讲课费、研修班组织管理经费、远程管理平台建设经费等；区县级主要承担参训学员的差旅、食宿等费用，但大部分财力较弱的中西部省份，基本无法做到分级承担。

五、初步政策建议

对于我国义务教育阶段的教师培训，增加财政投入应该将逐步完善教师全员培训机制体制，提高培训效能作为重要目的。

首先，继续加大中西部地区义务教育阶段教师培训的财政投入。目前“国培计划”以及农村义务教育经费保障机制中公用经费的5%并不能充分缓解不发达省份的农村地区教师培训经费短缺问题，以目前的投入状况，在大部分中西部地区全员培训短时间内不可能实现。

其次，全员培训时代所发生的机构变革和培训层次下移的趋势成为必然，由学区、学校和教师自主开展和选择的培训比例在增加。调研数据也显示，校本研修在教师培训中已占有相当大的比例。教师教育的责任逐渐由大学转移到中小学，财政投入应该对此变革做出反应，经费也要在一定程度上转移到中小学。

再次，给予培训者和培训管理者的培训一定的财政支持。在提高新的县级及以下培训机构能力建设方面给予支持，比如针对这些整合后机构中培训者及培训管理者的培训给予专项经费的支持。

最后，农村地区教师在全员培训中依然处于弱势地位，是否可以考虑将培训作为农村教师激励制度中的一环？针对农村教师全方位的保障机制亟待建立，这对于我国义务教育质量的提升起着至关重要的作用。

针对以上教师培训的财政状况，一些地区已经有一些有益的探索值得推广。比如经费拨付在区县一级作切合实际的多样化的分配管理，从简单的公用经费的比例的拨付方法向以学区或学校为单位（如学校的状况、需培训的师资、学生数等）的实际需求转移。如以上海为代表的经费充足的东部省份开始采取将各类培训经费分别按一定比例拨付给学校和承担统一培训的机构，兼顾学校的自主性及培训机构的运行经费等做法都值得推广。

上期回顾

2012 年第 9 期（总第 73 期）

我国义务教育阶段教师培训现状调查报告

摘要：本报告是“我国义务教育阶段教师培训机制研究”课题的部分成果。首先，报告从培训机构、培训形式、培训内容等几个方面呈现了我国义务教育阶段教师培训实施现状。其次，针对教师培训所处的大环境，对其中几个关键性的问题进行了讨论，包括教师培训体系的整合、农村教师培训不足、县级教师培训体系的危机以及国际教师培训项目的启示。最后，基于以上调研发现及对关键性问题的讨论，课题组提出了几点建议：（1）建立有序、开放的义务教育教师培训组织体系,（2）着力提升教师培训的质量,（3）建立教师培训激励和评估机制,（4）高度重视农村教师培训工作,（5）完善教师培训财政保障体系。

本《简报》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1800 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

责任编辑：毕建宏

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院大楼 413 室（100871）

电子信箱：ciefr@pku.edu.cn

电　　话：010-6275-9700

传　　真：010-6275-6183