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　　2010 年第 10 期（总第 49 期）

关于代课教师若干问题的初步思考[1]

王　蓉

（2010 年 12 月 28 日）

一、完善教师制度是当前最为重大的制度建设挑战之一

从历史角度来看，代课教师、民办教师的大量存在是与长期以来我国“穷国办大教育”的基本国情分不开的。著名经济学家、诺贝尔奖获得者阿马蒂亚·森曾经指出，有两类成功促进社会发展、成功提供公共服务的模式：第一类是所谓的“增长引发型”，就是以经济增长带来的经济繁荣为基础来扩展社会服务；第二类是“扶持导致型”，这种模式没有高速经济增长为基础，而是通过精心筹划的扶持计划和有关的社会安排起作用。纵观历史，我国农村义务教育发展的“扶

[1] 本综述报告以同事刘明兴、刘积亮的研究成果为基础撰写而成。一如惯例，文责自负。

持导致型”模式具有两个基本特点。第一，通过广泛采取降低教育成本的措施，解决物质保障的基础问题，扩大教育供给。这一方面最为突出的就是历史上社请教师、民办教师的制度安排。正如阿马蒂亚·森所说，“扶持导致型”教育发展的可行性源于像教育这样的社会服务是劳动密集程度极高的，因此在低工资经济中成本相对较低。第二是通过广泛地分散经费供给责任，提高经费供给水平。其核心的制度安排包括向广大的农村家庭和社区分散责任。

随着党和政府高度重视农村义务教育而采取的各项政策的逐步实施，农村义务教育经费保障机制已经逐步建立，实现了免费义务教育的政策目标，农村学校的公用经费保障水平逐步提高。改革和完善教师制度包括教师收入制度成为当前最为重大的制度建设挑战。

我国正处于一个社会发展过渡期。简而言之，一方面，从宏观经济角度来说，转变经济增长方式、改变国民收入分配格局、提高居民收入水平正在成为政策共识。在此背景下，提高教师收入的呼声顺应了这种共识。但是，另一方面，教师作为财政供养人员，其收入提高主要依赖于政府财力，而我国政府财政支出结构不合理、财政体制不甚完善这些基本约束条件仍然存在。

使这一问题更加复杂的是，教育过程中利益主体多元化的趋势越来越强。市场经济的发展冲击着教育体系内部对学校和教师的激励机制。教师群体作为一个独立利益主体的利益诉求越来越强烈。因此，如何吸引合格人才进入教师队伍，充分调动教师的积极性而又坚持贯彻党和政府的教育方针，现在比任何时候都更加重要。在教育财政制度的改革过程中，不能回避这些因素的影响。改革和完善教师制度包括教师收入制度将是影响未来我国教育发展的最为重要的战略问题之一。但是，迄今为止，尚缺乏一个具有足够前瞻性的、系统有序的、符合科学发展观的总体改革方案。

二、代课教师抽样调查的初步结论

根据教育部统计数据，2008 年我国公办普通中小学还有代课教师 31.5 万人，占教师总数的 2.8%；其中，分布在农村的代课教师 20.7 万人，占农村教师总数

的 4.1%[2]。

根据湖北和江苏两省 2007 年的抽样数据分析[3],代课教师主要具有如下特点：（1）代课教师普遍比较年轻，平均年龄在 30 岁左右，比公办教师平均年龄小。代课教师中，30 岁以下的年轻人占大多数。因此他们与上一代民办教师不同，政府对其不具有历史性补偿的义务。（2）在代课教师群体中，存在相当比例的年轻新型代课教师，他们毕业于师范院校或者其他类型的院校,具有较高学历，很高比例的代课教师都具有教师资格证。（3）从职业发展来看，大部分代课教师都参与了非学历培训，部分还参加了职称评定。(4）大部分代课教师都从事非主干课程的教学，这反映出在现有公办教师队伍中，教师结构并不合理。另外，样本中代课教师由于从事非主干课程的教学，往往在雇佣关系中处于弱势。(5）代课教师在所有类型的学校中均有分布，产生代课教师的原因看来也不仅仅是“老、少、边、山、穷”的农村穷困地区因派不进公办教师、不得已而采取的措施。

需要说明的是，此抽样调查是从湖北和江苏各选取了 10 个县和省会城市的 1 个区，接受此次调查的最终有效学校数是 229 所。研究者对小学四年级和初中二年级抽样班级的任课老师发放了问卷,本研究根据该样本中的代课教师数据进行了上述分析。这一调查能够反映抽样学校教师的任职与聘用格局，但是由于并非代课教师专题调查，所以可能存在样本量较小、不具有代表性等问题。

仅根据上述初步分析，当前代课教师作为一个群体不同于历史上的民办教师。代课教师制度有可能是在不改变目前教师招聘和编制制度下，基层政府、教育行政部门和学校为满足教师短缺而主动采取的制度安排。可能的原因包括：一是地方出于财政能力的限制，通过雇佣代课教师长期顶编；二是部分学校出于搞活用人机制，防止未来生源萎缩带来教职工分流压力，拿出部分空编专门用于雇佣代课教师；三是不存在空编，但由于教师结构不合理或临时性需求，雇佣代课教师。[4]

---

[2] 数据来源：《中国教育统计年鉴 2008》，根据其“统计指标解释”，代课教师是指因教师缺编，长期聘请的顶编教师，或专任教师因产、病假等，而聘请一年以上的顶编教师。《中国教育统计年鉴》不能提供全国代课教师的学历构成、年龄结构等信息。

[3] 本部分有关研究发现皆参见：北京大学中国教育财政科学研究所刘积亮，《代课教师现状分析——以湖北和江苏为例》，内部报告，2010 年 1 月。

[4] 同上。

三、国际比较分析的初步结论

从国际比较的角度来看，代课教师在发达国家也是普遍存在的，并不是只在我国这样的发展中国家才有。[5]原因在于，第一，教育是劳动密集型产业，而且随着技术进步，这一行业的生产效率不能跟随其他行业那样同步提高。在人工成本越来越贵的背景下，这一行业在降低生产成本方面处于劣势地位。提高教师收入是全面提升这一行业生产成本的关键举措，对于政府财力造成的压力是显著而长远的，因此往往不能轻率举动。各个国家都存在努力降低教育成本（因此控制教师方面的成本）同时又要确保教师队伍素质的矛盾，代课教师制度成为解决这一矛盾的出路之一。第二，教育自身的规律也导致了教师的供给和需求方面的一些问题。例如，由于学龄人口的波动性和人口迁移，对于教师的需求实际上具有一定的弹性。但是，从教师供给的角度说，充当教师的人员往往需要具备一定的教育背景和品德素质，各国往往把确保教师的工作稳定性、包括给予其公务员或者准公务员的待遇作为吸引足够多和足够好的人才进入这一职业的战略性措施，这样就导致了教师队伍的供给惰性。教师的需求弹性和供给惰性之间不可避免存在着矛盾，在各国，代课教师制度普遍被作为解决上述这些矛盾的出路。

在各国，教师供给和需求不匹配的问题往往包括两个方面，一个是师资短缺，一个是师资过剩，有时短缺与过剩同时并存，并在地域、学校类型和科目三个维度上产生交错。例如，可能在某些地区或学校或科目存在师资过剩，也可能在另一些地区和学校、科目同时存在师资短缺。师资短缺又体现为两种明显不同的形式：（1）公开招聘的职位无法招到受过充分培训的教师，这往往发生在招聘的职位是在贫困落后地区或主要服务于弱势群体的学校，或者是涉及某些特定的教学科目；（2）无法在教师请假离岗时找到顶替他们的人员。

面对这些短缺的情况，各国的教育当局或者学校都设立了一套可由其支配的应急措施，把公开的师资短缺转化成了隐性的师资短缺。这些应急措施主要包括三类：（1）使用现有的资源（包括增加现有教师的教学任务，扩大班级规模或者资源重组）；（2）重新安排那些资质不合格的人员；（3）紧急招聘新的教师。候

[5] 本节主要参考文献：Key Topics in Education in Europe Volume 3, The Teaching Profession in Europe: Profile, Trends and Concerns Report II the Teacher Supply and Demand at General Lower Secondary Level: EURYICE，2002。

选人或者是退休年龄的教师；或者是有教师资格、但不是教授该科目的教师，或者不是从事该级教育的教师；或者是还没有完成教师教育的人员。应急措施（2）和（3）都往往导致了代课教师的存在。

更加重要的是，代课教师与各国的两项基本教师制度相关，就是教师的合同制度和教师的储备与替补制度。值得注意的是，第一，在很多国家，终身教职的概念并不普遍；而对于教师，基本上各国都不是只有一种合同类型，而是具有多种的、一系列的合同类型，在临时合同或者固定期限合同之下工作的教师类似于我国的代课教师。例如在匈牙利，虽然政府实施教师公务员制度，但是并非所有的教师都是公务员，这通常是以资历为基础而获得的。有五年以上教师工作经历或者拥有专业考试资格证书的教师可能会基于永久公务员合同获聘，而少于五年工作经历的教师将基于临时合同获聘。

其次，各国都在逐步完善教师储备与替补制度，代课教师往往就是储备库中的人员，而各国教师招聘和岗位分配的体制与教师替补的组织方式有关。在那些采用中央集权教育管理体制的国家中，政府往往也是采用集权化的方式来保证教师替补工作的顺利进行。其他管制较少的系统则倾向于授予地方或学校更多的主动权，让它们自主解决这一问题。在一些国家中，将正在求职的教师与教学岗位相匹配的过程是以每个学校为基础的。这种方法使得教师可以选择他们想申请的教学岗位，学校也在选拔过程和录用新教师上发挥直接的作用。

四、初步的政策建议

根据前文的分析，在目前我国的代课教师群体中，存在相当比例的年轻新型代课教师。对于解决与他们相关问题的政策设计，需要新的思维和更加纵深的视角，以及更加广泛地借鉴国际经验，也必须与建设和完善我国教师制度这一根本问题联系起来。初步的建议是：

首先，需要对这一问题产生的历史背景和政策背景进行全面的分析和把握。在此，需补充强调，根据刘明兴的观点，自 2007 年以来，中央加快了教师绩效工资制度的改革，提高了公办教师的工资待遇。但是，研究表明，如果为了缓解政府、事业单位因收费引起的社会冲突而限制事业单位收费的自主权，则可能导

致财政供养队伍内部的不稳定，即事业单位内部调节教师收入水平的能力下降，使公务员、公办教师、代课教师之间的利益格局变得更加不平衡。在一定条件下，社会维稳目标（解决农民与政府之间的利益平衡问题）可能和政府内部的维稳目标（解决财政供养人员各群体之间的利益平衡问题）相互冲突。财政集权的程度实际上是在这两个维稳目标之间摇摆。[6]可以预见的是，在我国社会中，解决财政供养人员各群体之间的利益平衡问题未来将越来越具有挑战性。[7]单纯依靠增加财政投入而不以精细、妥善的制度建设相配套，不能保证教师队伍的稳定。

其次，推进保护代课教师权益的政策应该采取分地区、分阶段的方式进行。目前看来，各个地方的代课教师问题具有不同的特点，中央不宜以“一刀切”的方式进行直接干预。采取那些由中央直接干预并承担相关财政责任的政策建议将可能导致，正如上段所言，平衡财政供养人员各群体之间的利益矛盾的棘手问题也将同时加速向上级政府集中，这种趋势是令人十分忧虑的。无论如何，当前应该坚持以地方政府为主的原则，在此原则下再考虑各级政府为解决该问题的责任分担与转移支付的设计问题。

解决当前代课教师问题，必须以逐步完善我国相关的教师制度为基础，具体来说就是教师的储备和替补制度，以及教师合同制度。应该进一步完善教师储备制度、替补制度，应该使临时性或者固定期限的教师合同制度显性化、规范化，在此基础上将代课教师纳入短期合同制管理，并把解决代课教师问题与建立教师储备库的制度结合起来。另外，根据刘明兴的分析，政府可明确以下几条原则：适当考虑提高代课教师的最低工资保障；代课教师在工作量津贴、业绩奖励、艰苦边远津贴、校长津贴等方面，应当享受和公办教师同等的待遇。[8]

正如前文所言，完善教师制度是我国当前最为重要的制度建设挑战之一，必须注重相关政策的一致性、连续性和整合性。在这一过程中，应注重保护代课教师的权益，规范地方政府和学校的行为，引导人们将关注点转移到代课教师产生背后的教育深层次问题，转移到完善教师制度这一根本的战略性问题上去，而不是间接鼓励各个利益主体采用更加激烈的方式进行更加强烈的利益诉求这种趋势。

---

[6] 北京大学中国教育财政科学研究所刘明兴，《甘肃省农村教师集体性上访问题》，内部报告，2010 年 1 月。
[7] 王蓉，《公共教育解释》，中国财政经济出版社，2009，第 97-99 页。
[8] 北京大学中国教育财政科学研究所刘明兴，《甘肃省农村教师集体性上访问题》，内部报告，2010 年 1 月。

总而言之，目前迫切的任务是要认识到，我国教师制度建设的进展极其缓慢，这已经成为阻碍我国教育发展的重要因素。

上期回顾

2010 年第 9 期（总第 48 期）

高校二级院系办学成本研究

摘要：本研究采用中国教育财政科学研究所 2010 年在北京、浙江和辽宁三省共 21 所高校以及 2008 年在陕西省 38 所高校调研所得的数据。两次调研均在学校和所选定的院系层面进行了成本问卷调查。根据数据的完整性、学校层级以及专业间的可比性，选取 3 所高校进行案例研究，试图对我国高校院系成本进行探索，以初步了解我国高校间和专业间在生均培养成本方面的差异。

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：1600 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　　**电子信箱：**ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏　　**电　　话：**010-6275-9700

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）　　**传　　真：**010-6275-6183