

国家教育督导报告 2008 (摘要)

2008 年 12 月 05 日

■编者按

国家教育督导团根据实地督导检查的情况,同时综合了 2002 年至 2007 年义务教育教师全国县的统计数据 and 抽样调查结果,公布了义务教育教师在规模结构、能力水平、权益保障三方面的部分数据,依据掌握的情况提出了当前存在的问题。建议地方各级政府和有关部门要依法履行职责,保障义务教育教师的合法权益,建立满足义务教育巩固提高和均衡发展需要的教师配备机制,进一步加强教师培养培训工作。希望全社会关心、支持义务教育教师队伍队伍建设。

国家教育督导报告 2008 (摘要)

——关注义务教育教师

义务教育是提高国民素质、建设人力资源强国的奠基工程。义务教育阶段的教师肩负着重要职责和神圣使命。建设高素质的教师队伍,对于巩固普及义务教育成果、促进义务教育均衡发展,全面实施素质教育、提高教育教学质量,具有重要的战略意义。国家教育督导团依据《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国教师法》等法律法规及国家有关政策,从教师的规模结构、能力水平和权益保障三个方面,选取 15 个主要指标,以 2002 年至 2007 年连续 6 年全国各县(包括其他县级单位,下同)年度教育统计资料、2007 年全国 32 万份抽样调查问卷结果以及对 7 个省、自治区的实地调研情况为基础,对义务教育教师基本状况

进行分析。本报告旨在推动政府履行教育职责，保障教师合法权益，激励教师教书育人，引导全社会形成尊师重教的良好氛围。

一、规模结构

全国义务教育教师总体规模按现行编制标准基本满足需求，保证了普及九年义务教育目标的实现。但目前教师配备结构性问题依然突出，农村边远地区教师数量不足、补充困难，影响义务教育均衡发展。

1.教师总体配置的生师比逐步下降，农村边远地区教师队伍建设受到重视

2007年，全国普通小学、普通初中有专任教师907.7万人，其中小学561.3万人，初中346.4万人。从城乡分布看，县镇和农村的教师占82.7%。全国义务教育阶段约有1/4的教师工作在艰苦地区。

为实现九年义务教育目标，各地根据国家中小学教师编制标准，努力降低学生与教师的配置比例。2007年，小学生师比由2002年的21:1下降到18.8:1，初中由19.3:1下降到16.5:1。从城乡看，小学教师城乡配置水平接近，初中教师城市配置水平较高。小学生师比城市为19.4:1、县镇为19.6:1、农村为19:1。初中生师比城市为15.6:1、县镇为17.9:1、农村为17.1:1。

近年来，国家创新农村教师补充机制，启动“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”，实施城镇教师到农村任教服务和定期交流制度，缓解了中西部农村地区教师数量不足的突出问题。2002年至2007年，全国小学累计录用大中专毕业生60万人，其中农村录用48.9万人；全国初中累计录用大中专毕业生61万人，其中农村录用48.7万人。农村小学和初中录用大中专毕业生均达录用

总数的 80%。2006 年至 2007 年，全国共招聘了 1.6 万和 1.7 万名大学毕业生到中西部农村学校任教，覆盖了 13 个省 395 个县的 4074 所农村中小学。

2.教师总体趋向年轻化，女教师比例高于男教师

2007 年，小学教师 35 岁及以下、36 至 45 岁、46 至 55 岁、56 岁及以上的比例分别为 44.1%、26.8%、24.3%和 4.8%，其中 45 岁及以下教师的比例超过了 70%。初中教师 35 岁及以下、36-45 岁、46-55 岁、56 岁及以上的比例分别为 55.8%、30.6%、11.3%和 2.4%，其中 45 岁及以下教师的比例超过了 86%。

2007 年，全国普通小学、普通初中专任女教师共计 477.3 万人，占义务教育阶段专任教师总量的 52.6%。小学、初中女教师分别为 312.8 万人和 164.6 万人，占专任教师总量的比例为 55.7%、47.5%。分区域来看，女教师比例东部高于中部、中部高于西部。从城乡看，女教师比例城市高于农村，特别是城市小学女教师的比例达 79%。

3.教师学科结构性矛盾突出，中西部农村学校部分学科教师短缺

外语、音乐、体育、美术和信息技术等学科教师严重不足、相关课程难以开齐。2006 年，全国有 508 个县每县平均 5 所小学不足一名外语教师；西部山区农村小学平均 10 所才有一名音乐教师；中西部贫困地区、少数民族地区农村初中音乐、美术、信息技术三门学科教师平均每校都不足一人，致使部分学校无法正常开设规定课程。

4.农村边远地区教师数量不足，难以满足当地义务教育的需要

据中西部9个省（自治区）的学校数据统计，2006年，3万多所村小的班师比平均仅为1：1.3，4万多个教学点的班师比平均仅为1：1，均远低于全国小学1：1.9的平均配置水平。这些地区学校的教师严重不足，进不去、留不住问题突出。

一是现行教师编制标准尚未充分体现农村边远地区学生居住分散、交通不便、学校规模小、成班率低等特点，不能适应这些地区学校教育教学对教师的实际需求。寄宿制学校等教师附加编制在部分省、区也还未得到落实。

二是部分地区因财政困难，以较低报酬聘用代课人员，而不是按照编制正常补充合格的新教师。2007年，全国中小学仍有代课人员37.9万人。其中，小学代课人员27.2万人，87.8%以上分布在农村地区。广东、广西、甘肃小学代课人员数量多，超出小学专任教师总数的10%。

三是边远地区学校的教师待遇低、生活条件差、工作环境艰苦、个人发展机会少，造成骨干教师流失。对艰苦地区学校的抽样调查表明，38.7%的校长反映近3年中有教师流失情况，其中，74.6%的校长反映主要流失的是骨干教师，92.5%的校长反映主要流失的是35岁及以下的青年教师。

二、能力水平

全国义务教育教师师德水平、学历水平和教育教学能力不断提高，但教师培养培训“学非所教”问题严重，教师专业化程度不高，教育教学能力与全面实施素质教育的要求仍有较大差距。

1.广大教师认真教书育人，得到学生和家长的肯定

家长和学生对教师教育教学工作比较满意。据抽样调查，87.4%的家长认为教师责任心强；91.3%的家长反映教师批改作业

认真；81.7%的学生表示多数任课老师能够耐心指导学生的学习；87.7%的学生表示与老师在一起感到开心；86.9%的学生反映老师能耐心与违反纪律或学习成绩不好的学生谈话。教师关心学生成长，付出的爱心赢得了广大学生和家长的认可。但还有13.4%的学生反映，教师教育方法有待改进，个别教师对违纪或学习成绩不好学生有体罚或变相体罚现象。

另据抽样调查，家长对孩子的语文、数学教师和班主任表示很满意或比较满意的分别为91.5%、91.4%和93.5%；学生表示喜欢班主任和其他任课教师的分别为87%、71.9%。上述情况，城市家长和学生表示满意的比例均高于农村。但同时还有8.8%的城市学生和15.4%的农村学生反映不能完全听懂多数教师的讲课。

2.教师专业技术职务的整体水平明显提高，但中高级职务教师比例在城乡、校际之间仍有较大差距

2002年至2006年，小学高级以上职务教师比例超过45%的县由649个增加到1616个，初中高级以上职称教师比例超过7%的县由641个增加到1333个，有了较大幅度的提升。

但各地城乡及校际中高级职务教师的比例差距较大，配置不均衡。2007年，全国小学中高级职务教师比例为48.2%，城市高于农村9.5个百分点以上。贵州、陕西农村小学中高级职务教师比例均低于30%，城市高于农村15个百分点以上。全国初中中高级职务教师所占比例为48.7%，城市高于农村19.2个百分点。贵州、甘肃、陕西三省农村初中中高级职务教师比例均低于30%，城市高于农村25个百分点以上。

据中西部4个省区（黑龙江、河南、广西、云南）小学、初中2006年的统计，省域内小学中级及以上职务教师比例最高的前

20%学校与最低的后 20%学校分别相差 24.5、27.7、30.8 和 32.6 个百分点。省域内初中中级及以上职务教师比例最高的前 20%学校与最低的后 20%学校分别相差 21.3、22.9、27.7 和 29.2 个百分点。校际中高级职务教师比例差距过大，是造成义务教育发展不均衡和择校问题难以解决的重要原因。

3.教师学历基本达到任职资格标准要求,但初中教师初始学历合格率低,取得合格学历专业与所教课程不对口问题突出

教师资格制度的实施,极大地促进了教师学历合格率的提高。2007 年全国小学、初中专任教师学历合格率分别达到 99.1%和 97.2%,其中农村小学、初中分别达到 98.7%和 96%,基本达到和接近国家规定标准。城乡教师学历合格率差距进一步缩小。

国家从政策上积极引导提升教师学历层次,各地相继采取措施,提升了高一级学历教师的比例。2007 年,全国小学专任教师专科及以上学历比例达到 66.9%,比 2002 年提高 33.8 个百分点,西藏、浙江、内蒙古小学专任教师专科及以上学历的比例提升幅度超过 40 个百分点,达到 70%以上;全国初中本科及以上学历专任教师比例达到 47.3%,提高 27.5 个百分点,宁夏、浙江、天津初中专任教师本科及以上学历的比例提升 40 多个百分点,达到 60%以上。

上世纪 90 年代,教师规模迅速扩大,一些低学历人员进入教师队伍。抽样调查表明,小学和初中教师中,“民转公”的比例为 13.2%,在农村,这一比例达 20%。另外教师“拔高使用”状况在初中阶段较为突出。在进入教师队伍时,初中教师学历合格率为 68.4%,其中农村为 58.8%。

所学专业与所教课程不对口的现象亦较为突出。初始学历合格的初中语文、数学、外语、美术、音乐、艺术和体育教师，约有 1/3 是学非所教，其中城市约为 20%，农村则超过 40%；而初始学历不合格的教师，取得合格学历的专业与所教课程对口率更低。抽样调查表明，初始学历不合格的初中教师，取得合格学历的专业与所教课程对口率为 58.2%，农村低于城市，语文为 58%、外语为 50.7%、数学为 20.2%、体育为 8%、艺术类为 5.6%。取得合格学历的途径主要是自学考试、函授、业余或广播电视大学，占 87%，全日制成人大高等教育占 11%，普通高等教育占 2%。

三、权益保障

近年来，教师的工资逐步提高，福利待遇及工作条件有所改善，教师培训也有了较大进展，但法律有关规定执行不力，教师法定权益缺乏有效保障。

1.教师基本工资实现了较快增长，但教师工资收入水平依然偏低

上世纪 90 年代，全国曾出现过拖欠教师工资的情况。中央政府从完善教师工资保障制度入手，实行教师工资县级统筹，并加大转移支付力度，从根本上解决了拖欠教师工资的问题，确保了教师基本工资按时足额发放。在此基础上，国家规定的教师工资实现了较快增长。据《中国劳动统计年鉴》统计数据，2006 年，全国普通小学教职工人均工资收入比 2002 年增长了 58.2%，普通中学增长了 63.2%。

由于教师津贴补贴尚未完全得到落实，教师工资收入水平依然偏低。抽样调查显示，近 50% 的农村教师和县镇教师反映没有按时或足额领到津贴补贴。2006 年全国普通小学、普通中学（包

括初中与高中)教职工年均工资收入为 17729 元和 20979 元,分别比国家机关职工年均工资收入低 5198 元和 1948 元。“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”的法律规定尚未真正得到落实。

部分地区教师收入水平偏低。2006 年,全国有 273 个县(占区县总数的 8.5%)的小学教职工和 210 个县(占 6.5%)的初中教职工人均年工资收入低于 1.2 万元,人均月工资收入不足 1000 元。其中河南、陕西、山东尤为突出,小学教职工人均月工资收入低于 1000 元的县占本省县数的比例分别为 34.1%、21.2%和 18.2%;初中分别为 25%、20.7%和 18%。

教师工资收入水平城乡差距依然较大。全国农村小学、初中教职工人均年工资收入分别仅相当于城市教职工的 68.8%和 69.2%。其中广东省小学、初中农村教职工人均年工资收入仅为城市教职工的 48.2%和 55.2%。2006 年与 2005 年相比,分别有 13 省、自治区、直辖市农村小学、初中城乡教职工工资收入差距有所扩大,不利于农村教师队伍稳定。另外对 7 省区进行的实地调研发现,城市教师工资收入的校际差距也较大。

教师工资收入水平低,是造成农村尤其是边远地区教师队伍不稳定,难以吸引优秀人才从教的主要原因。

2.教师福利待遇受到重视,但农村教师医疗、住房仍面临突出困难

近年来,各级政府依法采取措施,努力改善教师的福利待遇。教师基本医疗保险等社会保障覆盖面进一步扩大,城镇教师住房条件不断得到改善,但部分地区教师医疗保障尚未落实,农村教师住房问题尚未解决。

据抽样调查，67.3%的校长反映本校教师尚未纳入社会基本医疗保险，其中55.8%的校长称本校教师既无医疗保险，又不能报销医疗费用；32.8%的教师反映，由于负担不起医药费用而不去医院看病；63.7%的农村教师反映“多年没有”或“从来没有”参加过学校统一组织的体检活动。法律规定的“教师的医疗同当地国家公务员享受同等的待遇；定期对教师进行身体健康检查”未得到完全落实。

农村教师住房存在政策盲点，国家现行住房改革政策未能惠及农村中小学教师。实地调研发现，多数农村教师既无建房的宅基地，又不能享受城镇职工经济适用房或廉租房等房改优惠政策。抽样调查结果表明，农村小学教师反映无自有住房的比例，东、中、西部地区分别为47.8%、48.0%、63.1%。在表示没有自有住房的46岁及以上教师中，有23.9%反映居住在学校单人或集体宿舍。在农村，这一比例达到32%。这些教师的生活条件令人忧虑，退休后还将面临无房可住的实际困难。绝大部分中西部地区农村学校无力建设教师“周转房”，给青年教师及寄宿制学校教师的工作生活带来极大困难。

3.教师培训工作进展较大，但经费缺乏保障

国家先后实施一系列教师培训工程计划，开展了对新教师、骨干教师以及中小学校长内容丰富、形式多样的培训。抽样调查表明，91.8%的教师回答在近3年中参加过培训，39.3%的教师表示参加过1个月以上培训，83.7%的教师表示工作以后接受了更高层次学历的继续教育，92.9%的校长反映参加过校长岗位培训。教师继续教育对提升教师尤其是农村教师学历水平发挥了重要作用。

但抽样调查也显示，59.3%的校长反映目前没有稳定的教师培训经费来源，不能满足教师专业发展的培训需求；65.7%的教师反映个人承担了半数以上的培训费用，个人负担过重。教师培训经费短缺，影响教师参加培训的积极性；还有25%的教师认为教师培训的内容不能满足他们的实际需要。

4.教师工作环境得到改善，但农村教师工作条件依然较差

国家实施西部地区“两基”攻坚计划、农村中小学现代远程教育工程等一系列义务教育重大工程项目以来，教师工作条件明显改善，远程教育覆盖面进一步扩大。2007年，建网学校比例小学为11.2%，初中为36.2%，分别相当于2002年的4倍。

但统计数据表明，2006年全国有892个县（占区县总数的30.2%）初中教师人均办公室面积低于国家标准（3.5平方米/人）。其中，部分省、区的初中人均办公室面积低于国家标准的县数超过65%；全国有121个县小学教师人均办公室面积低于国家标准，其中，海南18%、云南43%的县小学人均办公室面积低于国家标准。

农村学校教学条件不能满足需要。据抽样调查，53.1%的教师认为学校实验仪器设备不能满足教学要求。2006年全国城市小学校均拥有计算机71台，而农村小学平均只有6台；全国城市初中校均拥有计算机102台，而农村初中平均只有38台；西部农村小学建网学校比例为3.1%，农村初中建网学校比例仅为18.4%，无法满足教师利用现代教育信息的要求，制约优质教育资源共享。

学校大班额问题严重，教师工作环境不利。2007年，全国初中每班56人以上的大班额比例为44.8%，每班66人以上的超大班额比例为19.6%。中部县镇初中学校的问题尤为突出，大班额比例分

别达到 61.2%，超大班额比例为 32.9%。湖北、海南、河南、安徽、陕西尤为严重，县镇初中超大班额比例分别为 52.2%、48.3%、42.6%、42.3%和 42.1%。

教师工作时间长、压力较大。据抽样调查，小学初中教师周平均工作时间为 42.4 个小时，班主任周平均工作时间达到 52.1 个小时。90%的教师反映周六、周日还要备课、批改作业和家访等；20.6%的山区农村教师承担了跨年级、跨课程的教学任务。特别是随着农村寄宿制学校学生的大量增加，教师和管理人员未作相应调整和补充，导致教师额外增加了大量管理工作，延长了工作时间。

抽样调查显示，有 55.1%的教师反映工作压力较大，有 32.4%的教师反映工作压力过大，城市比例高于农村。中小学教师反映压力大的前三项原因为：检查评比考核、安全责任、学生管理。在家长评价教师的众多因素中，把学生成绩和升学率排在第一位的比例高达 78.9%。

工作压力过大直接影响教师身心健康。抽样调查显示，反映睡眠质量较差和非常差的教师为 21.5%；反映经常感到精神疲惫的为 28.4%，其中城市为 36.5%，高出农村 12 个百分点；教师经常因为一些小事而不能控制情绪的占 13.4%，城市这一比例为 17.7%，高出农村 8 个百分点。

四、督导意见

根据本次对义务教育教师基本状况督导检查情况的分析，当前和今后一个时期，依法保障教师的合法权益，建立满足教育需要的教师配备机制，切实加强教师培养培训，将仍是各级政府教育工作的重要任务。

一是建立完善教师资源配置机制，努力满足农村边远地区教育的需要。各地要根据国家法律法规及相关政策的规定，适应当地经济社会的发展和学校布局的调整，统筹区域内教师编制和资源，完善教师聘任、调配、流动机制，积极解决农村教师不足、质量不高、骨干教师流失等问题。县级政府要统筹县域内城乡教师资源，灵活合理地配置教师。地方各级政府都要通过有效方式，利用好设立特岗教师等政策，努力保证农村边远地区对合格教师的需求。

二是进一步改进和完善教师培养培训体系和机制，提高教师整体素质和水平。做好部属师范大学实行免费师范生教育的试点工作，推进地方院校师范生免费教育试点的探索，加快教师教育的创新。要以提高教师教育水平为核心，完善教师培训与考核、使用相结合的机制，提高培训的针对性和实效性。各地应把教师培训经费纳入财政预算，特别要加大对农村教师培训的支持力度。

三是保障教师工资福利收入，完善医疗、保险、住房待遇。各地要在国家出台教师津贴补贴政策的同时，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法律规定，核定教师津贴补贴标准，并将其纳入财政预算，以保障教师的实际平均工资收入水平不低于公务员的实际平均工资水平。要大力推广对在农村边远等地区工作的教师按艰苦程度提高津贴标准的经验，探索将教师基本医疗、养老等保险费用以及定期体检的费用纳入财政预算的措施和办法。要总结各地解决教师住房的经验和做法，进一步完善教师经济适用房、廉租房及周转房等政策，更好地解决农村教师住房问题。