

# 对西部农村代课教师问题的探讨

张浩, 王敏 (1. 兰州大学教育学院, 甘肃兰州 730000; 2. 沧州职业技术学院信息工程系, 河北沧州 061001)

**摘要** 在对西部农村代课教师存在基础进行客观分析的前提下, 提出解决西部农村代课教师问题的相关建议。

**关键词** 西部农村; 基础教育; 代课教师

**中图分类号** G42 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2008)04-01710-02

## Discussion on the Problem of Substitute Teachers in Western Rural Areas

ZHANG Jie et al (College of Education, Lanzhou University, Lanzhou, Gansu 730000)

**Abstract** On the premise of the objective analysis on the existence problems of substitute teachers in western rural areas, the related suggestions for solving the problems of substitute teachers in western rural areas were put forward.

**Key words** Western rural area; Basic education; Substitute teachers

近年来, 随着国家对义务教育的发力, 东、中部地区代课教师几乎已不复存在, 但在西部农村教师队伍中, 代课教师仍占据着较大的比例。截至2005年, 我国西部地区12个省、市、自治区共有代课老师50.6万人, 约占西部农村教师总数的20%<sup>[1]</sup>。但是对此应从西部农村代课教师存在的基础着手, 多角度出发考虑解决西部农村代课教师问题, 促进西部农村基础教育的发展。

### 1 西部农村代课教师的存在基础分析

**1.1 经费不足是西部农村代课教师存在的根本原因** 据统计, 2006年我国的财政教育支出为4 752.7亿元<sup>[2]</sup>, 当年的GDP是209 407亿元<sup>[3]</sup>, 教育支出仅占GDP的2.27%。而早在20世纪80年代, 发展中国家教育经费占GDP比例的平均值就已达到了4%<sup>[4]</sup>。并且由于历史、体制等多方面的原因, 我国有限的教育经费投入还长期侧重于东部沿海发达地区和高等教育的发展, 致使西部农村基础教育成为教育投入的最薄弱一环。近几年, 农村“费改税”和义务教育“一费制”政策的实施, 虽在一定程度上减轻了农民的负担, 但对西部农村政府财政来说却是雪上加霜, 根本无力对基础教育进行再投入。长期教育投入的严重不足, 直接造成了西部农村基础教育整体办学条件差, 教师工资水平低的局面。例如: 西部最低的某县农村小学教师的月均工资只有482元, 而东部某县相应教师的月均工资则是1 771元, 两者相差3.67倍<sup>[5]</sup>。西部农村过低的教师工资待遇, 使得基础教育教师岗位很难吸引到公办教师和大学生前来支教, 连仅有的在职公办教师也是“身在曹营心在汉”, 教师缺编现象非常严重。考虑到一个在编教师的待遇能够养活好几个代课教师, 聘请代课教师自然成了西部农村基层政府缓解财政压力的一种现实选择。

### 1.2 编制不合理是西部农村代课教师存在的制度缺陷

2001年中央编制办、教育部、财政部颁布的《关于制定中小学教职工编制标准的意见》中明确规定了按在校学生数核定中小学教师编制的新标准。具体规定为 初中。农村18.0:1, 县镇16.0:1, 城市13.5:1; 小学。农村23.0:1, 县镇21.0:1, 城市19.0:1。新标准的颁布和实施, 对我国加强中小学编制管理和教职工队伍建设、提高教育教学质量和办学效益等起到一定的积极作用, 但由于西部农村基础教育的教学点布局

具有分布广、规模小、学生少等特点, 使得许多教学点的学生人数都少于新标准的规定人数, 所以新标准的实施反而加剧了西部农村师资短缺矛盾的恶化。以陕西省蓝田县九间房乡为例, 目前九间房乡的农村小学教师编制, 按师生比1:23核编就超编, 但班级学生人数多在20~30人1个班, 按班级数1:14核编就缺编<sup>[6]</sup>。教师供求矛盾的恶化, 迫使西部农村基层政府只有采取聘请代课教师补编的办法, 以维系正常教学的开展。

**1.3 适应普九是西部农村代课教师存在的现实需求** 由于西部农村大部分地区自然及生活条件比较恶劣, 公办教师和师范院校毕业生就业后的生活安置都是一大困难。再加上西部农村经济落后、交通不便、信息闭塞等消极因素给老师的生活和工作带来了一定程度的不利影响, 所以正规教师和大学毕业生往往选择去大城市打工, 也不愿在西部农村从事基础教育工作。一边是教师不愿去, 一边却是普九压力。1993年在国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》明确提出了到20世纪末基本普及九年制的目标要求。为在2008年完成西部“普九”的任务及满足“普九”过程中急速上涨的适龄入学儿童入学需求, 聘用大量代课教师, 充实教师队伍, 也是西部农村“普九”的现实需求, 直接造成了西部农村代课教师供给数量猛增的结果。

### 2 解决西部农村代课教师问题的对策分析

**2.1 加大投入力度, 建立中央及省级的西部农村义务教育财政转移支付制度** 由于西部农村大部分地区经济落后、自然及生活条件恶劣, 只有给基础教育教师岗位提供合理甚至较高的工资、福利, 才能留住和吸引大批合格教师“下沉”到西部农村从事教育工作, 减少对代课教师的需求。但只靠西部农村地方财政, 无疑是不现实的。如, 2005年甘肃省渭源县全年的财政收入大约为2 000万元, 只够付全县5 000名教师及公务员1个多月的工资, 其中教师占了3 000多人, 教育经费已占该县总财政支出的一半以上。近亿的财政空缺要靠国家的财政转移支付来填平<sup>[7]</sup>。因此, 目前只有加大中央及省级政府对西部农村基础教育的投入力度, 才能真正缓解西部农村基础教育经费严重不足的现状。国家应采取措施, 保证西部农村基础教育公用, 使西部基层政府及教育部门有足额的资金用于提高西部农村教师的工资待遇。另外, “以县为主”的基础教育投入模式早已不能满足西部农村义务教育发展的需要, 应尽快建立和完善以中央财政投入为主, 中

央及省级政府共同负责的西部农村义务教育财政投入模式,为西部农村义务教育的发展及教师工资发放提供较为稳定、可靠的财政来源。同时国家还可设立一些专项基金,专门用以提高西部农村教师的待遇。教师工资待遇提高了,公办教师的队伍才能逐步稳定和壮大起来,代课教师的问题也能迎刃而解。

## 2.2 深化制度改革,完善中小学教师编制标准核定办法

深化西部农村中小学人事制度改革,吸引优秀人才到西部农村任教,改善西部农村合格教师缺乏且骨干教师不稳定的现状。针对当前西部多数城镇中小学教师超编的现实,可以建立城镇教师到农村支教、定期服务制度。城镇中小学选派优秀骨干教师到农村支教,保证支教期间其关系不转、待遇不变,对表现优秀的教师,在职务评聘、评优、评先等方面优先考虑。城镇中小学教师评聘高级教师职称的,应当有在农村服务一定年限的经历,城镇学校新进教师原则上也应先到农村服务一定年限。国家还可每年在西部农村定向招收一定数量的优秀学生,给予公费上大学的机会,毕业后再直接派回来原地从事基础教育工作。对毕业后有意愿到西部农村执教10年以上的大学生,也可和其签订合同,提供各项优惠政策:如免除在读期间全部学费、工作后给予不低于国家法定教师工资待遇、支付一定西部教师津贴、优先晋级及分配住房等。通过以上渠道源源不断地向西部农村师资队伍输送“新鲜血液”,壮大和稳定师资队伍。另外,考虑到西部农村中小学教师大量缺编的现实情况,应变西部农村按“师生比”核定为按“班级数”核定的办法,尽快走出西部农村普遍教师缺编,一核算又“超编”的怪圈。

## 2.3 优化布局结构,大力发展西部农村寄宿制学校

针对西部农村的中小学布局呈现出“三多一少”的特点,应在对学校网点布局实施统一、科学规划的基础上,撤并部分规模过“小”的中小学,同时重点办好一些基础较好、规模较大、交通便利、辐射力较强的学校,以达到优化师资资源配置,缓解教师缺编,消除代课教师生存基础的目的。西部地区地广人稀,有“一师一校点”约9万个,占全国校点的80%以上。在西部的一些高山、高原、高寒及牧区、半农半牧区和荒漠地区,80%左右的初中生、50%左右的小学生需要寄宿<sup>[8]</sup>,代课教师恰恰就集中在这些地区。国家于2004年启动了西部“农村寄宿制学校建设工程”,随着“工程”的实施,取得成绩的同时也出现了不少问题。要把此工程真正建设成为“民心工程”,政府还应在加快工程实施进度、加大工程投入金额、扩大工程覆盖范围和规范资金管理、使用等方面多下功夫。西

部农村各基层政府也要借国家大力投资建设西部农村寄宿制学校的大好时机,结合当地经济社会发展实际,充分考虑城镇化建设、移民建镇、人口增长与流动、学龄人口变化的影响等因素,使新建、改扩建的中小学布局既能适应当前普及义务教育的需要,又能适应当地基础教育未来发展的需要。通过优化布局及建设寄宿制工程两项措施的实施,扩大优质基础教育资源,使每一位西部学生都能够享受到优质的教育资源,瓦解代课教师的生存基础。

## 2.4 建立公正的代课教师遴选与补偿制度

目前西部各地对农村代课教师都是采取“一退了之”的作法,但往往又只是落了个“不了了之”的结果。例如,陕西省蓝田县清退代课教师已历时4年,仍有147人在岗<sup>[6]</sup>。对全部代课教师进行一刀切式的“猝死”,50多万西部农村教师岗位的缺口,恐怕短时间内很难填平,这样不但西部农村基础教育的质量得不到提高,反而可能会有大幅度的退步。加之不少代课教师也是具有较高教学水平和丰富教学经验的,比派来的公办教师也更愿意留在西部工作,缺少的只是执教的资质。地方政府不妨充分利用身边这一资源,免费组织代课教师参加专业、系统的教师从业培训,并成立考核评价委员会,待培训结束后举行统一过关考核,与考核合格者签订合同,授予教师资格证,派回原学校任教,提供和当地公办教师一样的待遇。针对那些教龄较长,工作业绩较突出的代课教师可考虑适当降低考核合格分数线,另外,一定要妥善安置那些未通过考试,即将面临“下岗”的代课教师。政府应给这些代课教师拨付一定的补偿金,具体数目应不低于目前当地公办教师和代课教师工资差额与代课教师教龄的乘积数,到了退休年龄的代课教师还应给与当地公办教师同等的退休待遇。

## 参考文献

- [1] 佚名.代课教师的贫困震惊县委副书记含泪上书教育部(3) [EB/OL]. (2005-11-03) [2007-08-01] [http://news.china.com.cn/zl/cr/domestic/945/20051103/12814967\\_2.htm](http://news.china.com.cn/zl/cr/domestic/945/20051103/12814967_2.htm).(2005-11-03) [2007-08-01].
- [2] 佚名.关于2006年中央和地方预算执行情况与2007年中央和地方预算草案的报告[N].人民日报,2007-03-07(2).
- [3] 佚名.中华人民共和国2006年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2007-02-28) [2007-08-01] [http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndjgb/gndjgb/t20070228\\_402387821.htm](http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndjgb/gndjgb/t20070228_402387821.htm).
- [4] 佚名.“十五”期间中国青年发展状况与“十一五”期间中国青年发展趋势研究报告[EB/OL]. (2007-01-10) [2007-08-01] [http://vweb.youth.cn/cms/2006/syx/vjk/200701/t20070113\\_510666.htm](http://vweb.youth.cn/cms/2006/syx/vjk/200701/t20070113_510666.htm).
- [5] 王德贞.西部农村教师工资亟待提高[N].农村大众,2006-7-27(1).
- [6] 吴珊.陕西蓝田清退代教一波三折[N].新京报,2007-03-14(1).
- [7] 傅剑锋.代课教师艰辛执着震动人心[N].南方周末,2005-11-03(1).
- [8] 佚名.国家西部地区“两基”攻坚计划2004~2007年[EB/OL]. (2005-01-05) [2007-08-01] <http://www.people.com.cn/GB/jiaoyu/8216/42366/42375/3099489.htm>.