

民办中小学教师队伍的 稳定性问题研究

魏文锋¹,程艳霞²,张鸿¹

(1. 重庆市教育科学研究院,重庆 404000;2. 重庆市教育评估院,重庆 400020)

摘要:民办教育“1+3”文件的颁布,从制度上解决了我国民办教育中法人属性不明、财产归属不清及政府扶持不到位等问题,标志着我国民办教育进入了新的发展阶段。然而,教师队伍的稳定性问题一直是民办中小学校生存的症结。诸多研究指出:民办中小学发展的最大制约因素是教师的流动性太大,造成这种流动性的主要原因在于民办教育相关政策落实不到位、社会保障体系不健全、公办与民办教师的统一管理体系缺失以及民办学校内部的管理水平较低等,由此导致了民办学校教师在心理上、待遇上感受到不公平,专业上得不到认可,评职晋级渠道受阻等问题。为了保障民办中小学教师生活、工作的稳定,特提出以下建议:(1)从政策上突破,修改与完善《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》;(2)健全社会保障体系;(3)建立公办与民办中小学教师统一管理平台;(4)改革优化学校内部管理体系。

关键词:民办中小学教师;稳定性问题;成因;对策

中图分类号:G522.72 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2017)04-0031-08

2016年11月,我国民办教育“1+3”文件的颁布,标志着我国民办教育进入了新的发展阶段、走上了复兴之路。特别是第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》。大会作出了16项修订,其中将第三十条修改为第三十一条,其内容为“民办学校应当依法保障教职工的工资、福利待遇和其他合法权益,并为教职工缴纳社会保险费。”“国家鼓励民办学校按照国家规定为教职工办理补充养老保险。”《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民办教育促进法》)的修订加强了对民办学校教职工合法权益的保护。

多年来的文献研究与调查研究表明,民办中小学发展的最大制约因素仍然是教师队伍的稳定,教师流动性过大一直是民办中小学校生存的症结所在。根据CNKI文献查阅,1985年以来以“民办中小学教师流动”为主题的文献有1000余篇,研究的重点内容集中在民办中小学“教师流动”“教师流失”“教师队伍问题”“教师管理”现状以及解决对策或措施等方面,其文献数量总体呈上升

收稿日期:2016-02-27

作者简介:魏文锋,重庆市教育科学研究院高级讲师。

程艳霞,行政管理硕士,重庆市教育评估院副研究员。

张鸿,教育学硕士,重庆市教育科学研究院研究员。

基金项目:重庆市社会科学规划一般项目“民办中小学依法治校现状及对策研究”(2015YBJY068),项目负责人:魏文锋。

趋势。自 2002 年以来(尤其是近几年),相关政策的陆续颁布与修订促进了民办教育的快速发展,关于民办中小学教师的研究越来越多(见图 1)。

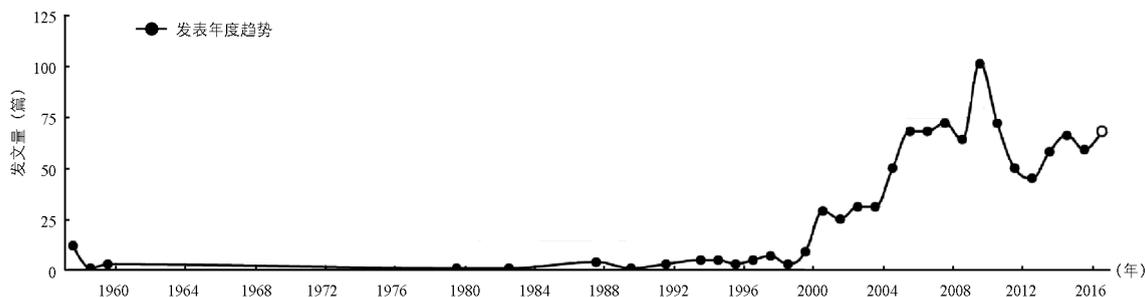


图 1 中国知网“民办中小学教师流动”主题搜索文献研究趋势

因此,在民办教育“1+3”文件出台之后,重提并深化对民办中小学校教师队伍稳定性问题的研究,有着重要的现实意义。

一、公办与民办中小学教师队伍的社会需求与稳定性关系

(一) 社会需求增长:老百姓对优质教育的需求强烈

公办教育与民办教育是目前满足老百姓基本教育需求的两种选择方式。由于以示范小学、重点中学为代表的公办基础教育优质资源相对集中和稀缺,导致择校现象愈演愈烈。随着经济的发展,越来越多的家庭有愿望和能力选择更高品质的基础教育,政府不断加大对基础教育的投入,不断提高基础教育供给服务水平,民办中小学生的生命力和竞争力开始日益彰显,它以立足社会多元需求、提供个性化的选择性教育服务为宗旨。基于此背景,民办中小学的发展需要一定专业性强、稳定性高的教师队伍。

以重庆市为例,2008 年市政府出台的《关于促进民办教育发展的意见》(渝府发〔2008〕65 号),对推动重庆市民办教育(包括民办中小学)的发展起到了巨大作用,在全国产生了广泛影响。2013 年重庆市教委出台的《关于进一步促进民办中小学发展的意见》(渝教民办〔2013〕22 号),也在一定程度上推进了重庆市民办中小学的发展。目前,重庆市已涌现出一批具有一定特色和水平的民办中小学,如:重庆巴川中学、重庆第二外国语学校、北大附中重庆实验学校、大足城南中学、酉阳翔燕学校、秀山育才学校等。重庆市进一步加快发展民办中小学,特别是要扶持一批有特色、高水平的民办中小学做大做强、形成品牌,因此对优质教师的需求呈逐年增长趋势。

(二) 民办中小学规模变化趋势:总体增长,各层次变化趋势不规则

教育部全国教育统计数据(2010—2015 年)显示,民办中小学校近些年总量稳步增长,教职工数和专任教师数也基本呈逐年上升趋势(见表 1)。

表 1 民办中小学校基本情况(2010—2015 年)

年	学校(所)	在校生(人数)	教职工(人数)	专任教师(人数)
2015	15 544	16 570 756	1 158 908	863 432
2014	15 209	15 893 661	1 068 642	791 756
2013	14 799	15 305 350	988 483	728 769
2012	14 566	15 251 001	967 797	703 185
2011	14 718	15 146 216	940 783	682 559
2010	15 232	15 168 033	943 208	676 549

民办普通初中和民办普通小学数量呈现与总体一致的增长趋势,民办普通高中专任教师数自2010年开始呈现不规则增长趋势,而2015年专任教师人数比2014年减少了近41.6%。民办中职学校教职工人数和专任教师人数呈逐年下降趋势(见表2)。民办中小学教职工人数基本呈上升趋势(见图2)。

表2 民办中小学校类别基本情况(2010—2015年)

	年	学校 (所)	在校生 (人数)	教职工 (人数)	专任教师 (人数)
民办 普通 高中	2015	2 585	2 569 644	393 123	153 270
	2014	2 442	2 386 542	355 368	262 622
	2013	2 375	2 316 445	328 642	240 426
	2012	2 371	2 349 575	321 834	234 048
	2011	2 394	2 349 833	606 071	452 249
	2010	2 499	2 300 706	463 647	343 620
民办 中职	2015	2 225	1 833 658	106 589	72 075
	2014	2 343	1 895 744	111 070	74 290
	2013	2 482	2 079 408	117 814	77 881
	2012	2 649	2 408 800	134 488	88 120
	2011	2 856	2 692 512	148 686	95 501
	2010	3 123	3 069 943	165 634	103 449
民办 普通 初中	2015	4 875	5 029 229	414 770	285 965
	2014	4 743	4 869 950	376 312	286 821
	2013	4 535	4 623 482	337 166	258 662
	2012	4 333	4 514 091	314 600	237 902
	2011	4 282	4 425 616	—	—
	2010	4 259	4 421 129	—	—
民办 普通 小学	2015	5 859	7 138 225	244 426	352 122
	2014	5 681	6 741 425	225 892	168 023
	2013	5 407	6 286 015	204 861	151 800
	2012	5 213	5 978 535	196 875	143 115
	2011	5 186	5 678 255	186 026	134 809
	2010	5 351	5 376 255	313 927	229 480

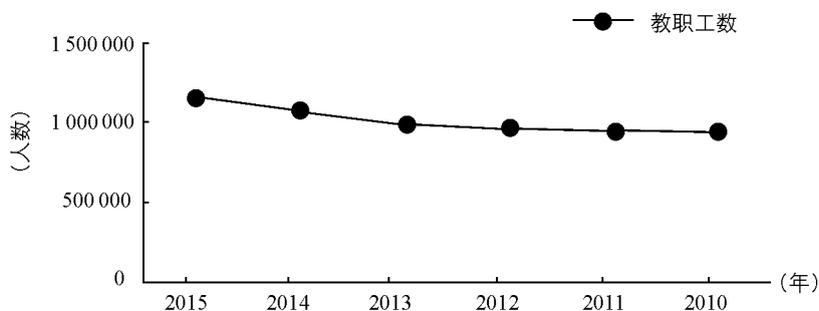


图2 民办中小学校教职工规模趋势

拥有一支结构合理、素质较高、较为稳定的教师队伍是民办中小学改革发展的保障和动力。毫无疑问,稳定教师队伍是民办中小学可持续发展的关键和生命线。然而,《中国民办教育发展报告(2013—2014年)》指出,当前优秀师资不足和教师队伍不稳定是阻碍民办中小学健康发展的重要

因素^{[1]74}。石英德学者指出,民办中小学教师队伍中存在兼职教师过多、教师队伍不稳定、教师流动性大等问题^[2]。黄彦学者在其研究中指出,教师队伍稳定性的问题几乎成为制约民办中小学发展的“瓶颈”,教师的频繁流动和优秀教师的大量流失几乎成为所有民办中小生存和发展的制约因素^[3]。吴秋连等学者在深圳市B区进行调研之后,发现教师的稳定性问题已经成为影响B区民办教育可持续发展进程的关键^[4]。2015年,重庆市民办中小学依法治校情况调查结果也反映出,民办中小学教师流动性很大,由于受到报考公务员、公开招聘等因素的影响,年轻教师辞职的现象较为普遍,有的学校每学期的教师流动率已经超过了10%。可见,一方面是对民办中小学优质教育的强烈的社会需求,另一方面是由于教师流动性过大而造成民办中小学教育的发展滞后,二者之间形成的矛盾成为了民办教育发展的不利因素。

二、民办中小学教师队伍长期不稳定的因素研究

稳定是发展的前提。造成民办中小学教师队伍不稳定的因素有很多,有直接因素也有间接因素,有客观因素也有主观因素。教师的价值无处体现、专业发展受限制是影响教师队伍稳定性的直接因素和主观因素,而这些因素是由于相关政策的不落实、相关制度的不健全等造成的。因此,政策落实不力、保障体系不健全、管理制度不完善是造成教师队伍不稳定的根本因素。

(一)《民办教育促进法》中的政策缺乏可操作性

民办教育发展至今,仍存在部分关于民办中小学教师平等待遇的政策没有得到落实^{[1]75}、法律赋予民办中小学教师的权利无着落等问题^[2]。这些现象背后隐藏着公办与民办教师间不公平的问题,其根源在于相关政策不落实。黄彦学者指出,之前的“民办教育促进法”中关于教师的条款一共有7条,都较为抽象,“民办学校应当依法保障教职工的工资、福利待遇,并为教职工缴纳社会保险费”等条款缺乏可操作性,在落实时会因为政府或教育主管部门对民办中小学师资建设的认识偏差,造成民办中小学教师人事关系、养老保障等方面的政策落实不力,执行不到位^[3]。王曦学者调查杭州市民办学校时发现,虽然杭州市有关部门出台了民办教师相关政策,规定民办中小学教师在职评优、晋升等方面和公办学校教师享有同等权利,但是,杭州市民办中小学仍然普遍存在教师职称不高、参保率不高、教师流动性大的现象。在杭州,由于生源以外来务工人员随迁子女为主的民办中小学校较多,这些学校多数没有给教师提供专业发展、评先评优、晋级的机会和平台,因此大部分教师的职称评定受到影响^[5]。

(二)社会保障体系不够健全导致教师存在后顾之忧

之前的《民办教育促进法》中规定了缴纳社会保险费的条款,但是养老保险条款的缺失和不明确,或者保险制度的不落实,使民办中小学教师权益缺乏保障。即使在一些具有优势的民办中小学,尽管当前待遇较高,但是养老保障的缺失使得教师仍然缺乏长远保障^[3]。和公办教师相比,“五险一金”缴纳制度的不完善削减了民办中小学教师投身民办教育的热情。与此同时,由于民办学校的教职工参加的是企业的养老保险,退休后的待遇与公办学校教师相比,有很大差距,退休工资要比同级职称的公办学校教师少1/3,这些因素使得民办学校教师的流失问题更为严重^{[1]35}。从深层次的角度上分析,教师流动的主要原因是民办中小学教师的社会保障体系不健全。具体而言:(1)工资待遇低,与公办学校形成天壤之别;(2)存在后顾之忧,缺乏退休保障;(3)社会认同感低,缺乏

职业动力；(4)归属感缺失，缺乏团体凝聚力^[4]。周海涛学者指出，“公办学校教师和民办中小学教师参加社会保险采用‘双轨制’，这始终是阻碍民办教育发展的‘老大难’问题。民办中小学教师最关注退休后的养老金问题。公办高校、民办高校具有两种不同的养老保险参保体系，教师退休后的养老金领取额相差一倍以上。”^[5]

重庆市 2015 年调研结果显示，民办中小学校教师“五险一金”和职业年金方面存在问题。按照现行收费行情和办学成本，重庆市多数民办中小学只能保持运转，无力为教师缴纳“五险一金”。据测算，即使按国家最低标准缴纳，学校每月需为教师人均增加支出 1 240 元，有的参照同级同类公办学校标准制定薪酬的民办中小学还要更高，由此每年增加数十万或上百万的办学成本，加上来自教师职业年金的压力，绝大多数民办中小学难以承担^①。

(三)民办中小学教师相关管理制度影响教师队伍稳定性

据调查得知，民办中小教师的聘用方式是合同制，85%的教师表示是通过教师招聘考试进入民办中小学校，但是要得到转正的机会却比较难，随着各省市合同招考的逐渐实施，合同制教师在职称职务评聘、表彰奖励、申请科研项目、交流培训等方面，都得不到很好的支持，存在渠道不畅或者明显受歧视的情况，尤其是民办中小学校校长及教师培训机会较少，这深深地影响着民办中小学教师队伍的稳定性。因此，民办中小教师在承担科研项目机会少、发表论文数量少、学术活动和培训次数少的情况下，职称评聘权益不能得以保障是客观存在的现实^[6]。《中国民办教育发展报告(2013—2014)》中指出，民办中小学教师和公办学校教师在教师身份、人事管理、社会保险、培训机会等方面不能享受同等待遇^{[1]108}。其主要原因就在于没有“编制”。

由于民办中小学的绝大多数教师是临时聘用的，随意性较强，随用随聘，“走一个聘一个”现象严重，学校缺乏对教师队伍建设的系统和长远规划，多数学校要求教师受聘后马上上岗，一旦工作不能胜任便自行解聘，使得教师流动极为频繁。同时，由于中小学校内管理制度存在缺陷，没有严格的合约、协议或合同制度规范管理教师，教师去留较为随意。同时，教师缺乏关怀和归属感也是教师队伍不稳定的直接因素。调研发现，大多数民办中小学由于管理制度不科学、缺乏人文关怀、只考虑教师工作等^[7]，教师在教学和管理中没有决策权和参与感。民办中小学的管理大多是集权式的“一言堂”^[3]。有的民办中小学的教师表示，“作为基层教师，我的主要任务是教学，参与学校管理事务的机会很少，学校只开过一次教师代表大会，这些也都是走形式，没有起到实质性作用，教师的发言权很小”。同时，学校评价机制也严重影响教师队伍的稳定性，片面追求学生的考试成绩，使教师有着不必要的心理压力。

三、增强民办中小学教师队伍的稳定性策略

稳定性不强是民办中小学教师队伍中亟待解决的问题。要保障民办中小学教师生活、工作的稳定，研究提出以下建议：(1)从政策上突破，修改与完善《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》；(2)从社会保障入手，健全社会保障体系；(3)遵循全纳理念，建立公办与民办中小学教师统一管理平台；(4)改革优化学校内部管理体系，给予教师较大的幸福感和荣誉感。

① 资料来源：2015 年度重庆市义务教育阶段民办中小学现状调研报告。

(一) 尽快修订《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》，有效保障民办教师合法权益

修订后的《民办教育促进法》重新修改并提出了教师权益保障条款，“积极推动《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》修改工作，进一步完善民办教育法律制度体系”就成为了下一步的重要工作。许多研究者近些年也一直在提出《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》的修订建议。吴秋连学者提出，落实政策，切实提高民办教师的社会地位^[4]。何赛玉学者提出修订《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》，依法落实民办中小学、学生、教师的平等法律地位；推动各地制定民办基础教育学校教师与公办学校教师享有同等退休待遇的政策；进一步扩大享受这一政策的教师比例，直至公办与民办中小学教师退休工资待遇方面真正享有同等的法律地位，这将有利于教育系统的人事制度改革^[13]。新修订的《民办教育促进法》第二十八条规定：“民办中小学校的教师、受教育者与公办学校的教师、受教育者具有同等的法律地位。”政府应尽快出台相应的实施细则和政策法规，保障民办中小教师的合法权益。如加强学校与教育主管部门、社会保障部门各个环节的协调与沟通，建立与完善民办中小学教师的住房、养老、医疗、失业保险等制度。同时，“规范、监督民办中小学的劳动合同的签订与履行，保证民办中小学教师聘用的全过程（招聘、续聘、解聘、辞聘）在法律规定的范围之内运行，强调劳动合同对教师合法权益的保护作用”^[3]。

(二) 建立健全社会保障体系，将民办中小学教师纳入社会保障体系统一管理

完善社会保障体系，如生活保障、身份保障和退休保障机制等^[4]。美国的私立学校教师与公办学校教师享有完全同等的待遇。德国柏林州《私立学校法》规定，国家承认的私立学校教师和工作人员，工资由州政府全部负责。日本在1975年颁布的《私立学校振兴资助法》规定，私立大学和私立高等教育的经费由国家补助50%^[8]。在我国，上海市民办教育得到政府大力支持，于2009年就推动民办中小学建立年金制度。“上海还建立起民办中小学学生、教师同等待遇保障机制，上海市财政拿出2000万元鼓励民办中小学参照企业年金制度为专职教师缴纳年金，这笔钱将在退休后全额返还教师个人，大大缩小了民办教师与公办教师退休之后的收入差距”^[9]。《关于进一步改善和加强民办教师工作若干问题的意见》（教人〔1992〕41号）明确规定：“要进一步改进和完善民办教师老有所养办法，探索符合中国国情的民办教师社会保险福利制度。有条件的地方应逐步提高现行年老病残民办教师离岗后生活补贴费标准。各地应积极创造条件，逐步建立民办教师保险福利基金。”^[10]新修订的“民办教育促进法”第三十一条第二款明确规定：“国家鼓励民办学校按照国家规定为教职工办理补充养老保险。”这可以解决民办学校教师的后顾之忧，稳定民办教师队伍。重庆市可以依照公办学校教师标准落实“五险一金”政策。建议所需费用由市级财政部门负责一部分（不少于50%），其余部分除由学校和教师个人参照公办学校缴纳比例标准分别承担外，区县府视自身财力、学校类别采取“以奖代补”的方式给予一定的资金补助（不低于20%）。有研究还指出，民办中小学可以参照企业年金制度为专职教师缴纳年金。这笔钱的缴纳方式可与公积金相同，按照工资的5~12%缴纳，由单位及个人共同承担^[3]。同时，制定民办中小学教师工资指导意见，探索实施民办中小学长期从教教师津贴政策。

(三) 建立公办与民办中小学教师统一管理平台，实现公办与民办教师统筹管理

要建立教师统一管理体系。建立公办与民办中小学教师统一管理平台，全面实行教育行政部门人事代理制度。通过教育行政部门下设的人事代理机构，为民办中小学教师办理人事关系及人

事档案的接转、管理,为见习期满的教师办理转正定级,组织申报教师资格认定,专业技术职务评定和各项资格考试,办理养老保险等。民办教师达到法定退休年龄时,由社会保险经办机构核发养老金,未纳入社会保险统筹的地方性津贴,由民办中小学予以保障。将民办中小学的教师培养培训、考核评价、专业发展与同级同类公办学校纳入统一管理体系。保障民办中小学领导和教师在政策知情和获取信息、数据等公共资源方面享有与公办学校领导与教师同等权益^[11]。政府应给予每一所学校一定比例的教师评优名额,让民办教师亲身体会到政府对其发展的重视度与公办教师没有多大的区别^[4]。教育主管部门对公办与民办中小学教师应一视同仁,人事职称部门在民办教师招聘、优秀民办教师职称评定等方面应有专门的政策^[12]。《中国民办教育发展报告(2013—2014年)》提出,建立教师统一管理平台,全面实行教育行政部门人事代理制度,为民办中小学教师办理人事关系及人事档案的接转、管理、养老保障等。将民办中小学教师的培养培训、考核评价、专业发展和同级同类公办学校教师纳入统一管理体系^{[1]108}。完善教师聘任制度,签订适当年限的聘用合同,并以法律条款对教师产生一定的约束作用,减少教师流动性。

(四)建立规范、民主的民办学校教师管理制度,制定教师队伍建设发展规划

规范的管理制度是保障教师队伍稳定的关键要素,而长远的教师队伍发展规划对一个学校的发展也是至关重要的。因此,民办学校聘任教师、职员,应当签订聘任合同,明确双方的权利、义务等;要建立科学的教师评价体系以及严格的选人、用人、监督等管理制度;用细致的关怀留住教师,关心教师的生活需要,合理满足教师的精神需要,重视教师自身发展的需要等^[7];加强与教师的沟通,让教师参与决策,激发其主人翁意识和责任感;完善相关培训制度,为受聘教师接受相应的思想政治培训和业务培训提供条件;重视教师专业进修,构建教师个人成长、发展的平台;支持教师的工作,关心教师的生活;建立健全评价体系,科学合理、公开公平地对教师的业绩进行考核和评价。学校是教师的生活与工作舞台,只有学校内部理顺了,满足了教师基本的生活需求、专业发展需求、教学追求等,教师才能体会到最基本的幸福感与归属感,才能安心在学校承担起应该承担的责任和义务。

四、结 语

新修订的《民办教育促进法》的实施,是民办教育发展的重大“利好”机会,它重申民办学校和公办学校具有同等的法律地位,进一步规定民办学校对教职工合法权益的保障。因此,在改革发展的有利环境下,民办中小学教师队伍的稳定性既要从法律上得到保障、从政策上有效落实,更要从制度上严格执行,只有政府、学校、教师多主体参与、全方位努力才能构建起稳定民办中小学校教师队伍的保障体系。

参考文献:

- [1] 王佐书. 中国民办教育发展报告(2013—2014年)[M]. 北京:科学出版社,2014.
- [2] 石英德. 对民办中小学教师管理的思考:政府层面[J]. 教育发展研究,2006,26(12):17-20.
- [3] 黄彦. 义务教育阶段民办中小学教师流失原因及对策[J]. 中小学校长,2015(11):15-17.
- [4] 吴秋连,李臣之,高聪聪. 民办教师队伍稳定性:问题、归因与对策——以深圳市B区为例[J]. 课程教学研究,2015(5):32-37.
- [5] 周海涛,景安磊. 民办学校教师队伍建设面临的问题及其成因[J]. 当代教师教育,2015(3):7-11.
- [6] 王曦. 杭州市民办中小学发展现状及对策研究[J]. 浙江教育科学,2015(2):7-10.
- [7] 罗耀晟. 留住优秀教师——浅析民办学校教师队伍不稳定的内因及对策[J]. 福建教育学院学报,2004(11):112-113.

- [8] 李斌. 教育部着手清理不利于民办教育的歧视性政策民办教育有望“咸鱼翻身”[J]. 人民教育, 2012(18):61.
- [9] 张婷. “在这里办学,真是蛮幸福的”[N/OL]. 中国教育报.(2017-02-27)[2012-09-20].http://paper.jyb.cn/zggyb/html/2012-09/20/content_78627.htm.
- [10] 国家教育委员会政策法规司. 中华人民共和国现行教育法规汇编 1990—1995. 下[M]. 北京:人民教育出版社,1998.
- [11] 胡平平. 加强中小学兼职教师队伍建设[J]. 教育研究,2007(9):64-65.
- [12] 张丽. 民办学校教师归属感问题及策略探讨[J]. 现代教育论丛,2011(2):27-29.

A Study on the Stability of Teachers in Private Schools

WEI Wenfeng¹, CHENG Yanxia², ZHANG Hong¹

(1. *Education Scientific research institute of ChongQing, ChongQing 404000, China*;

2. *Education evaluation institute of ChongQing, ChongQing 400020, China*)

Abstract: The “1+3” documents on private education aimed to solve the problems that the juridical attribute of China’s private education is unknown, that the property ownership is not transparent and that the government support is inadequate. The issue of this document marks that China’s private education has entered a new stage of development. However, the stability of teachers has been the key problem which threatened the survival of private schools. Many studies pointed out that the biggest factor restricting the development of private schools is the frequent mobility of teachers. The main reasons are a lack of relevant policies, incomplete social security system, non-unity based management system and a low level of internal management. It leads that teachers in private schools feel inferior and unfair. For them, their professional knowledge is not acknowledged, and promotion channels are also blocked. The study pointed out that private school teachers to keeping the physical and mental stability of teachers in private schools should begin with policies. It is suggested that the Private Education Promotion Law Implementation Regulations should be revised and improved; Secondly, the social security system should be completed; Thirdly, a unified management platform for teachers in private schools should be established; Finally, the internal management system should be reformed and upgraded.

Key words: teachers of private primary and secondary schools; stability; causes; strategies

责任编辑 李航