

# 日本中小学教师负担:现状、治理与启示

方佳诚<sup>1,2</sup>, 张文兰<sup>1</sup>

(1. 陕西师范大学 教育学部, 陕西 西安 710062; 2. 常州市钟楼区教师发展中心, 江苏 常州 213012)

**摘要:**日本中小学教师长期以来面临负担过重问题,表现为超长的的工作时间、严峻的心理问题、极高的工作强度与动荡的职场环境。日本政府从教师工作内容、工作时间、工作机制、工作环境四个维度,通过明确教师职责范畴、控制教师工作时长、构建团队协作体系、创造让教师安心从教的氛围,实现教师负担的综合治理。日本教师减负的改革方向可以归结为推进学校与教师工作的合理化、切实减少教师工作时间、持续推动“团队学校”建设、加强教师待遇保障。日本中小学教师减负的相关举措对我国教师减负具有重要启示,主要有:在工作时间与内容维度,利用政策工具,优化教师减负顶层设计;在工作机制维度,倡导多元协同,夯实教师减负团队合作;在工作环境维度,激活主观能动性,定期监控反馈,构建教师减负保障系统。

**关键词:**日本;中小学;教师负担;团队学校;协同治理

**中图分类号:**G515.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2025)05-0114-11

**基金项目:**江苏省中小学教学研究第十五期课题“小学教师教研胜任力建模、影响因素及提升研究”(2023JY15-L69),项目负责人:方佳诚。

**作者简介:**方佳诚,陕西师范大学教育学部博士研究生,常州市钟楼区教师发展中心教研员,中学高级教师;张文兰(通信作者,wenlan19@163.com),教育学博士,陕西师范大学教育学部教授,博士生导师。

近年来,教师负担过重问题日益受到社会关注。我国中小学教师工作强度较高,中青年教师普遍身心透支<sup>[1]</sup>。教师的减负问题需要政策、理论与实践层面共同关注。加强相关问题的理论与实践研究,包括通过比较研究了解他国在这一方面的经验,对研究教师负担问题而言具有重要意义。

日本作为亚洲教育强国,同样面临教师负担过重的问题。据经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)2018年发布的教师教学国际调查(Teaching and Learning International Survey, TALIS)报告显示,日本教师工作时长多年稳居 OECD 成员国榜首<sup>[2]</sup>。面对日益严峻的教师“过劳”现象,日本政府采取了一系列减负措施,并取得了显著成效:2022年小学与初中教师的平均月加班时间分别比2016年减少了18小时与23小时;2022年4月到7月间,

教师月加班在45小时以下的比例,相较2019年小学增加了11.7%,初中增加了10.2%,高中增加了9.9%<sup>[3]</sup>。教师各项工作,特别是非教学事务明显减少。分析日本教师负担的现象、成因及减负举措,总结其经验、教训,可以为我国教师减负提供有益的参考与借鉴。

## 一、日本教师负担现状

### (一)超长的的工作时间与严峻的心理问题

日本教师工作负担过重问题由来已久。早在20世纪50年代,日本教师的平均日工作时间就达11.30小时<sup>[4]</sup>。进入21世纪,日本教师过重的工作负担并未得到缓解,“过劳”现象依旧严重。2006年,文部科学省委托东京大学进行了自1966年之后的首次教师工作情况调查。调查结果显示,日本教师工作日平均加班时长为2小时40分左右,休息日加班时长更达到3小时20分左右,只有1.3%的小学教师与

0.7%的初中教师可以按时下班;除在校加班外,在家加班也成为日本教师的常态,即便在工作日,仍有82.9%的小学教师、70.4%的中学教师需要在学校加班后,再将工作带回家继续完成。<sup>[5]</sup>

为进一步关注教师减负问题,文部科学省于2008年颁布政策缩减教师工作时长,教师名义工作时长确实有一定程度减少,但总体工作负担并未有明显减轻。据2016年的一项调查数据,因课程改革导致日本中小学授课时间和社团活动时间增加,教师工作时长不减反增,加上回家的加班时长,教师平均日工作时间将近12小时。其中学校中层领导(副校长、教导主任等)的工作时长增加最多,其工作日在校平均时长超过12小时,每周工作超80小时,已达到了日本政府规定的“过劳死”标准<sup>[6]</sup>。另据2018年TALIS结果显示,日本小学教师的周平均工作时间是参与调查的48个国家(地区)之首<sup>[2]</sup>。可以说,即使在世界范围内,日本教师的加班情况依然十分严重。

超长工作时间对日本教师的健康产生了不利影响。2014年到2023年的10年间,日本每年有5000余名教师因心理与精神问题提出病休,2022年更是自1979年以来首次突破6000人,2023年突破7000人,占全体教师的比例也升至0.7%<sup>[7]</sup>。此外,日本教师心理疾病年轻化的趋势越来越明显:20~29岁年轻教师罹患精神疾病的人数在最近5年间增长了1.6倍,2022年达1288人,约占全体患病教师的1/5<sup>[8]</sup>。患病教师病休假到期后,只有四成左右能恢复工作,另外将近六成教师或继续病休,或被认为不适合继续从事教育工作而辞职或退休。

对于上述情况,日本《东洋经济》认为,近年来由于资深教师陆续退休,年轻教师在不了解如何进行工作的情况下被委以重任,加之日本教育界历来“最好趁年轻努力”的文化浸润,众多年轻教师被各种事务性工作及社团指导活动压得喘不过气来<sup>[9]</sup>。相关报道指出,新入职教师在第一年试用期期间因精神疾病辞职的人数占因病辞职总人数的80%~

90%<sup>[10]</sup>,教师离职、病休也间接加剧了在岗教师的负担。

## (二)极高的工作强度与职场环境的压力

日本于20世纪80年代开始新自由主义教育改革,实行“宽松教育”,强调学生个性的重要性<sup>[11]</sup>。新自由主义教育改革将企业的经营手段用于教育领域,加剧了学校间的竞争,致使教师工作量居高不下。除课堂教学外,教师还必须额外肩负诸多事务性工作,而繁杂的社团活动是教师负担的主要来源。2018年TALIS报告显示,日本初中教师用于教学的时间甚至低于OECD成员国教师平均值,但非教学工作,特别是课外活动指导工作(7.5小时)则远超OECD平均值(1.9小时)<sup>[6]</sup>。

为何日本学校如此热衷于社团活动?这与日本政府“强调学生个性”的教育方针紧密关联。在“宽松教育”影响下,学校的各种社团活动被认为是保护和发展学生个性的最佳途径。1989年修订的《学习指导纲要》大幅强化了学校社团活动的地位,使之成为学生学习的重要组成部分。采取考试以外的综合评价方式推荐入学的学生日益增多,社团活动表现被作为推荐入学的重要参考指标。“社团活动有助升学”在家长、教师中形成广泛共识,学校社团活动呈现热火朝天的局面。教师不仅要在工作日负责社团管理及指导,还经常要在周末(特别是周六)进行长时间的集训或比赛,每周用于社团活动的时间最少也达到8.67小时。20岁左右年轻教师一般需要负责体育运动部等高强度社团,负担更为沉重,平均指导时间达12.11小时<sup>[11]</sup>。《关于教师工作状态的调查概要(2016)》显示,初中教师的社团指导活动时间平均在休息日增加了64分钟,成为2006年调查以来增幅最大的项目。

同时,由于经济持续低迷、新冠疫情等影响,中小学问题学生数量呈现逐年递增态势。据文部科学省《学生指导相关问题调查》显示,2022年中小学校园欺凌、暴力行为、自杀等问题较上年分别增加了10.8%、24.8%、11.7%,长期缺勤的学生数量也连续10年增长,2022年达近60万人(小学、初中学生46万余人,高中学生

11万余人)<sup>[12]</sup>。为此,教师必须花费更多精力处理与学生相关的问题,包括班级管理、学生心理辅导与家访等。据统计,教师工作日花费在学生指导(含团体指导和个别指导)上的时间大致在1小时左右,仅次于教学与备课<sup>[13]</sup>。

有学者指出,“劳动密集度高”是日本教师日常工作的主要特征。具体来说,各种事务虽然处理时间不长,但是会不断有突发性事务插入原本的工作中,形成“工作叠加”的状态,其不但增加了总体工作量,迫使原本正在进行的工作效率大打折扣,还会进一步增加教师的繁忙感和焦虑感。日本厚生劳动省的调查显示,2002年到2011年的10年间,一般企业员工精神病患增长为1.23倍,教师则达到1.96倍,且教师的“疲劳度”与“压力”都要超过企业员工不少<sup>[14]</sup>。

此外,日本教师还需承受职场环境带来的压力,其中非正式教师待遇差别化问题最为突出。日本正式教师属于教育公务员,一般被认为“身份稳定,待遇优厚”。但“宽松教育”提倡学校课程多样化,班级规模小型化,各中小学对教师的需求量急速增长。小泉纯一郎内阁为减少政府开支,削减了中央对地方的教育补助<sup>[15]</sup>。在教育经费总量减少、教师数量需求增加的情况下,学校唯有降低薪资水平、雇佣非正式教师以满足需求。数据显示,日本公立初中非正式教师总量达24.7%<sup>[2]</sup>,超过OECD国家的平均值。换言之,日本初中教师中每4人、年轻教师中每2人就有1名非正式教师。小学的非正式教师也呈现逐年递增趋势:以福冈县为例,小学非正式教师从2006年占小学教师总数不到10%上升至了2018年的20%左右<sup>[16]</sup>。

有学者认为,非正式教师“身份保障不利、工作环境恶劣,不仅不能让其安心从事教育工作,而且阻碍了教师群体劳动条件的改善”<sup>[16]</sup>。特别是与正式教师“同工不同酬”的现象,引发了非正式教师的焦虑。据报道,一位公立小学任教14年的非正式教师月薪仅19万日元<sup>[17]</sup>,按22岁到60岁的职业周期计算,终生收入比正式教师少3150万日元以上<sup>[18]</sup>。在工作内容上,非正式教师与正式教师并无区别,甚至在某些方面需要承担的责任更多——因为其与

正式教师不同的身份,导致如果拒绝班主任之类的工作,就可能失去教职。非正式教师“同工不同酬”的现象,是日本“地方财政状况恶化下,边削减开支,边追求效率”导致,日本“用非正式教师替代正式教师的剥削结构隐约可见”<sup>[15]</sup>。非正式教师因自身“与正式教师非对称的位置关系”及在学校非稳定的“流动性职业生活”而职业压力陡增<sup>[19]</sup>。

## 二、日本教师减负举措

为解决教师过重负担带来的问题,日本政府启动了一系列改革措施。2017年颁布的《新时代教育视角下可持续学校指导与运营体制构建:学校工作方式综合改革方案》(简称《综改方案》),清晰展现了日本教师减负改革思路,即围绕教师工作内容、工作时间安排、工作机制设计、工作环境优化四个核心维度展开。

### (一)工作内容改革:明确教师职责范畴

明确教师工作边界是减负工作的逻辑起点。早在1971年颁布的《国立以及公立义务教育各学校等的教职员工资等相关特别措施法》(简称《工资特别法》)附带的《教职员加班时间命令情况的相关规程》中,即将加班事务限定为四种情况(简称“加班四项”),规定将月工资的4%作为“教职调整金”,此外不再发放其他形式的补贴。该法规首次对日本教师的加班内容进行了界定,但学校实际常将“加班四项”以外的工作视为“基于教师自发性、创造性的工作”,加班现象依然严重。由于教师“自发的加班”不在规定事项中,“不算履行公务”,既不能按照加班事务计算津贴,也无法享受工伤保险等福利<sup>[20]</sup>。

针对上述问题,《综改方案》特别提及了对《工资特别法》的误解导致学校对教师工作管理意识淡薄,过度加班情况频出。因此,有必要将“加班四项”以外的加班工作也作为管理对象。在《综改方案》出台的同年12月,文部科学省颁布了《关于学校工作方式改革的紧急对策》,将可减轻负担的教师代表性工作归为3类,如表1所示。

表 1 教师负担改善工作类别

类别	事务
基本应由学校之外的人员承担的工作	学生上下学的安全引导
	放学后的夜间巡视
	学校收费及费用管理与社区志愿者联系协调
虽是学校的职责,但并不一定要教师承担的工作	对调查、统计等的答复
	学生休假时的教育
	学校的清洁工作
	社团活动
属于教师的工作,但可以减负的事项	学生供餐
	教学准备
	学习评价与成绩处理
	组织学校活动等
	学生发展指导
	必要的学生家庭支持

总体而言,上述改革逻辑可以归纳为 3 个方面:一是“专人干专事”,学生上下学安全引导、学校收费、休假教育等,尽可能以专业组织或人员为主体开展;二是强化合作协同,积极鼓励各组织或人员参与放学后的学校清洁工作、夜间巡视、社团活动等工作;三是简化工作程序,精选工作内容,减少重复性的非教学工作,如对调查统计的答复、学校活动的组织等。

2020 年 7 月,文部科学省发布了《关于明确教师等标准职务的学校管理规则参考案

例》,以更具体的形式将教师的工作职责精简为 2 个大类 8 个项目,如图 1 所示。同时,针对学校的事务专员、营养教师等也发布了对应的标准及案例。相关文件进一步明确了教师工作的范围,澄清了教师职责的“灰色地带”,为教师减负提供了依据。

## (二) 工作时间改革:控制教师工作时长

控制工作时长是教师减负的关键环节。日本在改革中采取了规定工作时限、采取补偿措施、实施多重监管“三管齐下”的举措:

一是规定工作时限。如前文所述,日本教师的工作时间是“法定时间”与“加班四项”之和,除此之外的“教师创造性工作”并不包含在内。界定教师履职的实际时长是改善教师“过劳”情况的关键。为此,文部科学省于 2019 年发布《公立学校教师工作时间上限指南》(简称《指南》),对教师工作时长进行了重新界定:教师只有下班后离校才被视为在校工作时间终止,公出(如学校事务、学生家访等)离校后返校的时间依然被视为工作时间<sup>[21]</sup>。此外,《指南》针对教师研修、学生指导、在家及节假日的工作时间,均有较为详细的界定标准。

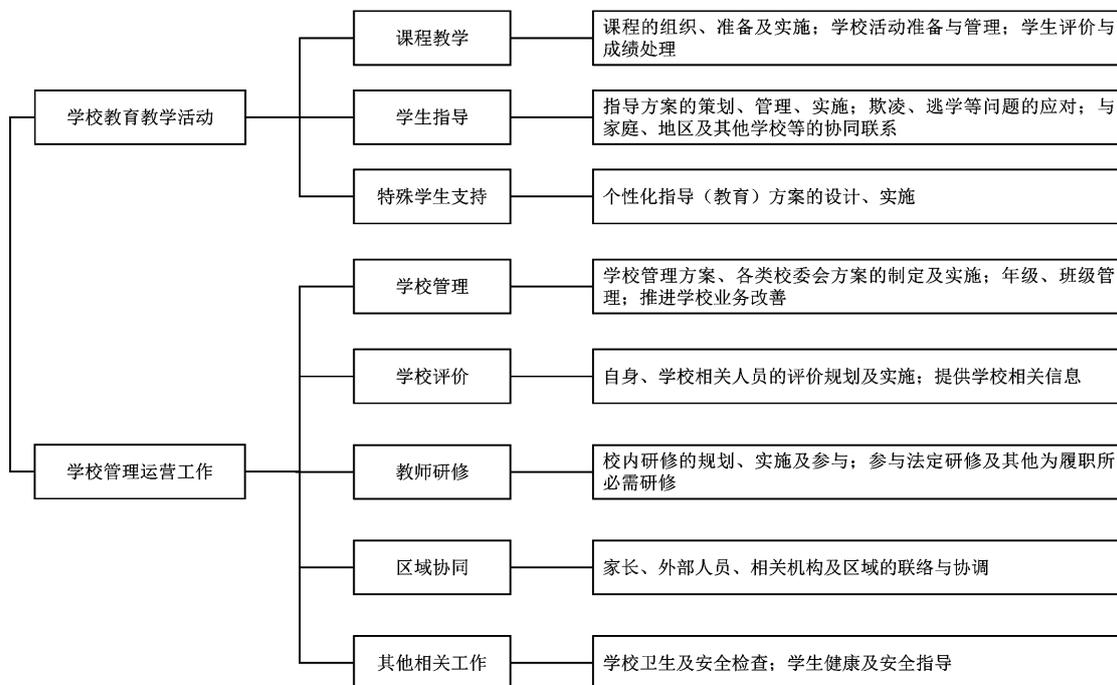


图 1 日本教师工作范围

上述规定为教师工作时长管理提供了依据:教师的在校时间如果超过8小时,必须给予1小时的休息时间;每月的在校工作时间不能超过45小时,在校工作时间1年不能超过360小时<sup>[21]</sup>。各校管理者须切实了解并记录每位教师的上下班时间,并进行相应指导。另据日本新修订的《劳动基准法》,如学校管理者未记录教师工作时长或弄虚作假,将面临最高30万日元的罚款<sup>[22]</sup>。

二是采取补偿措施。由于教师工作的特殊性,日常工作时间会因处理紧急事务(如校园欺凌)而不可控。为此,《指南》对紧急加班等事项的安排与监督原则进行了说明,规定了加班时间上限:因特殊情况不得不加班的,一个月不得超过100小时,一年不得超过720小时;连续多个月加班的,每月时间必须在80小时以内,一年中的加班月数不得超过6个月<sup>[21]</sup>。同时,为保障教师因“不可控的紧急事态”加班后的休息权利,文部科学省提出“灵活劳动时间制”,根据教师的加班时长、天数,给予集中补休天数,保证教师在连续工作6天后,

至少有1天休息时间<sup>[23]</sup>。

三是实施多重监管。为有效贯彻《指南》所提出的要求,日本采取了自上而下的监督模式。中央由文部科学省牵头,实时掌握各地教育委员会相关工作的推进情况,定期调查并公示结果。地方由各地教育委员会准确掌握辖区内每位教师的工作数据,并反馈给辖区内学校,辅助各校进行教师工作时长管理。当教师的工作时间超过规定时,教育委员会须对相关情况进行核查,督促整改。此外,文部科学省和各地教育委员会应向教育工作者、学生家长及当地居民等进行广泛宣传,使包括家长在内的全社会都能理解《指南》和相关政策<sup>[24]</sup>,为社会监督创造有利条件。

### (三)工作机制改革:构建团队协同体系

高效的工作机制是教师减负的动力之源。中央教育审议会在《关于作为团队的学校应有样态与今后改善方案》中明确:为应对复杂多变的教育问题,需要以团队形式推进学校组织与文化变革,构筑“团队学校”的体系,如图2所示。

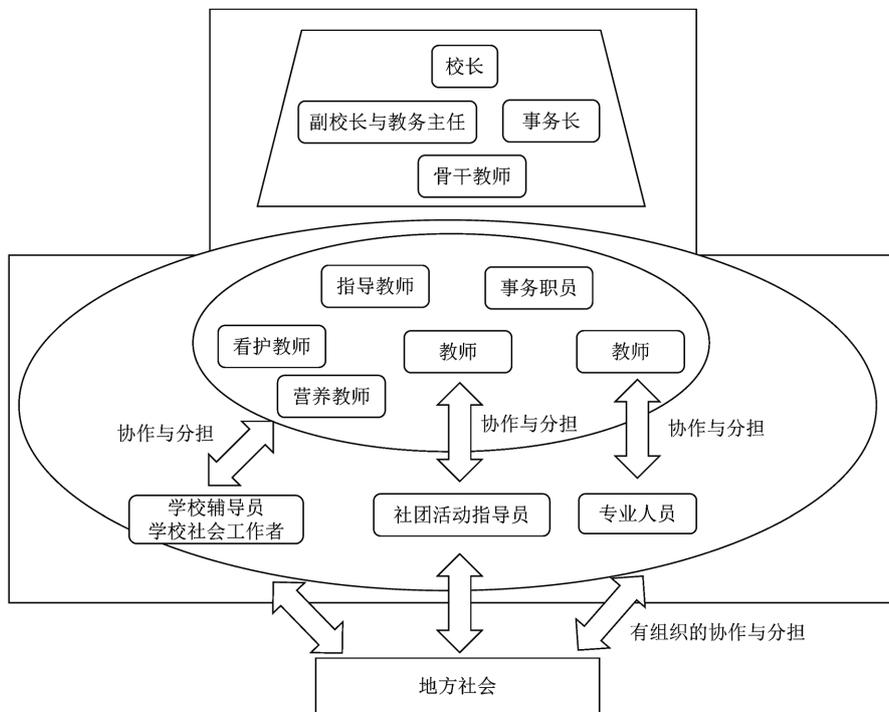


图2 “团队学校”框架

“团队学校”旨在实现学校管理职能的“扁平化”、各项事务工作的“专业化”,从而提高工作效

率,降低工作负担。具体举措可概括为3点:

一是建立专业人才团队。为实现学校作

为一个团队“整体运作”的目标,需给予教师稳定的工作环境,并确保人力资源的专业性。面对日益严峻的“教师不足”问题,文部科学省通过修改现有的教师资格更新制度、加大临时教师资格证的发放及适用范围、增加教师招聘机制的灵活性等方式予以应对。资料显示,2021年度进行的公立学校教师招聘的教师中有一半左右为有过教职经验的人员(其中:小学42.9%,初中53.0%,高中53.8%)<sup>[25]</sup>。这在为学校输送适合教师人才的同时,也在客观上降低了非正式教师的压力。

除授课教师外,“团队学校”还需要各类专家共同协作,如能保障学生身体健康的营养教师与保健教师、处理家长及民间团体纠纷的法律顾问、协同处理儿童行为问题的咨询机构等。以儿童逃学问题为例,2023年度接受校外民间团体与教育支援机构等咨询与指导的中小学生共163 000余人次,与校内指导(151 000人次)相差无几<sup>[26]</sup>。上述专业人士的协作,有效减轻了教师的非教学负担。

二是强化团队管理协作机制。学校在校长带领下,副校长、教务主任共同参与管理工作,充分发挥骨干教师、学生指导教师、行政职员等中层干部的管理职能,并为年轻教师提供支持指导,合理分担教师工作。为充分利用“团队学校”中各类专业人力资源,需要形成良好的合作氛围,防止出现营养教师、保健教师、学校辅导员等教职员被孤立的情况。在校外,通过学校社区支援总部等团体统筹,学校与家长教师联合会、儿童指导中心、警察与消防等部门合作,建立定期会议等制度,开设预防犯罪课程,创建放学后儿童教室,促进全社会共同育人。

针对教师社团指导负担过重问题,文部科学省除采取降低教师招聘与学生入学标准中社团活动评价占比,要求各教育委员会对社团数量进行适当优化外,还积极推进多方联合社团活动,包括与民间团体在内的地区社团合作等措施;努力构建学校与地区合作机制,推进社团活动主体从学校转为地区,提倡校外人士

积极承担相关事务,减轻教师负担<sup>[27]</sup>。

三是形成健全的教师评价制度。针对以往评价过分重视教师业绩、评价目标不明确、评价结果不透明、评价对人事管理作用不明显等问题,“团队学校”引入人事评价制度替代以往的工作评价制度,评价结果与教师的任用与工资待遇等有机结合。在具体实施中,能力与业绩并重,自评与他评结合。每学年开始前,校长根据学校运营方针,与教师协商制定评价目标;学年中进行中期面谈,教师汇报目标达成情况,校长根据评测结果进行建议与指导,必要时可变更目标;学年结束时,先由教师自我评价,之后教师、校长面谈交流本年度目标达成情况,并作为次年目标制定的重要依据<sup>[28]</sup>。

#### (四)工作环境改革:营造安心从教的氛围

教师减负除关注教师工作时间、内容、机制,进行工作环境改革,为教师创造安心从教的氛围也必不可少。日本的举措可以概括为建立心理干预体系、形成调查反馈制度、宣传减负典型经验3个方面。

首先,针对教师群体因工作压力导致精神疾病发病率持续上升的问题,文部科学省于2023年启动“公立学校教师心理健康对策研究项目”,每年度投入7 000万日元,委托千叶市教育委员会等5个试点部门联合专家及民间企业,开展教师精神疾病病因解析、心理健康干预策略及职业安全卫生体系应用等示范研究,旨在构建心理健康对策案例库,并探索有效干预路径<sup>[29]</sup>。各试点区域实施重点虽存在差异,但均遵循心理问题未然预防、早期发现与干预及病休复职跟踪干预的三级预防逻辑。具体措施包括:推行教师心理健康定期自检与健康管理机制;开展教师心理自我疏导能力培训及学校管理者应对技能培训;发放心理健康咨询卡以保障教师通过专门渠道获取定期咨询服务;建立病休人员复职支持流程,由专业医师或保健人员全程参与辅导以帮助其缓解心理负担。该项目突出信息技术在心理干预中的应用,包括构建心理健康干预虚拟社区,开设电

子邮件线上私密咨询通道,开发在线心理健康研修视频供教师学习,运用信息技术工具实施心率监测,并通过在线访谈以评估干预成效。

其次,为精准监测减负成效、优化政策设计并改善教师工作环境,文部科学省开展了“学校管理支援调查研究项目”“教师工作现状调查”“教育委员会改革学校工作方式推进情况调查”及“学校工作方式改革调查”等调查项目。据“学校工作方式改革调查”数据显示,教师负担得到显著缓解。其中,信息技术在提升校务效率方面成效突出,2022年度超80%的区域实现家校联系等工作信息化,较2021年提升20多个百分点;2023年度88.5%的教育委员会通过信息技术手段实现教师工作时间(含休息日加班)的精准监测<sup>[30]</sup>。教师减负3类重点项目(非教师承担工作、非必须教师承担的学校职责、可减轻的教师职责)实施进展显著:73.2%的学校配备社团活动指导员;74.9%的区域配置教务辅助人员,承担授课准备、材料印刷、数据录入及资料整理等事务性工作;97.5%的区域引入学校顾问、社会工作者及日语指导人才等参与学生团队学习、课后补习及缺勤学生指导等教学支持服务<sup>[30]</sup>。

另外,文部科学省通过发布案例等形式,推广减负典型经验。如2023年发布的《全国学校工作方式改革事例集》,包含学校报告、具体案例分析及群件(Groupware)应用指导三部分内容,供学校参考借鉴。以案例中的福冈县久米留市筱山小学为例,其充分利用群件等信息工具进行教师之间、教师与家长之间的交流,大幅降低了沟通障碍,节约了教师时间,使得班主任能更加专注于学生教育。同时,该校推广使用在线表格、电子日历等协同办公软件,减少了重复劳动,降低了工作中出现错误的可能。该事例集提供了14个大类的教师工作改革案例及其具体分析,包括适宜学段、使用步骤、改进后减少的工作时间、案例来源学校的效果总结等;在群件应用指导部分,提供了推荐软件及操作流程及要点等<sup>[24]</sup>。上述详细指导降低了教师的学习成本,为减负经验的有效

推广奠定了良好基础。

### (五)日本教师减负改革方向:教师工作体系的统筹优化

为深化教师减负改革,提升教师职业吸引力,保障“令和型教育”所需的高质量师资,2024年8月,中央教育审议会发布《为确保负责“令和型教育”高素质教师而改善环境的综合措施报告》,明确了今后教师减负的3个基本方向:“加快深化改革学校工作方式”“充实学校指导及运营体制”“改善教师待遇”<sup>[31]</sup>。该报告可被视为日本未来教师减负工作的指导性纲领。本研究将从工作内容、工作时间、工作机制与工作环境4个层面,对该报告进行分析。

工作内容层面,推进学校与教师工作合理化。具体而言,在深入实施教师减负的3类项目的同时,针对某些专业性强、原被归类为学校职责但并非必须由教师承担的工作,可指定专门管理人员或将该事项外包给第三方公司,以进一步优化教师的工作内容,降低教师负担。同时,文部科学省建议各地教育委员会依据本地实际情况,系统性开展教师工作负担的专项调查,并依据调查结果,细化和完善教师工作的具体类目及其实施准则,以确保减负措施的针对性和有效性。

工作时间层面,切实减少教师的在校时间。一是要求各地明显超课时教学(年均1086课时以上)的学校开展自查,并重新修订教学计划,逐步达到国家规定的年均1015课时的教学时长<sup>[31]</sup>。同时,对学校内部的事务性工作进行全面梳理,剔除不必要的活动项目,并对诸如运动会、入学(毕业)典礼等大型活动的流程进行精简优化,减少所需时间。通过以上举措,力争在未来将月平均加班时间超过80小时的教师数量降低至零,确保全体教师的月平均工作时间控制在45小时以内<sup>[31]</sup>。此外,文部科学省建立完善的反馈与评估体系,定期对教师工作时长及工作效率进行监测与评估,确保改革措施的有效实施与持续优化。

工作机制层面,进一步推动“团队学校”建

设,通过完善教师与教辅人员之间的分工合作机制,着重提升团队的组织应对能力,构筑新一代的“团队学校”体系。首先,确保专职教师数量。文部科学省自2024年起,在已完成硕士课程与教育实习且旨在成为教师的毕业生中,试点实施“借贷型奖学金返还”机制,免除其还款义务,以此吸引更多专业人才加入教师队伍<sup>[31]</sup>。其次,充实教辅人员的配置。文部科学省在2024年度的预算中已明确列入为学校教师配备必要教辅人员的经费支持,并计划在未来持续投入资金。同时,在推动各类专业辅助人员加入“团队学校”的过程中,将深入研究并制定更易获取教职资格的措施,以强化教辅人员队伍建设。再次,促进教师工作负担的合理分配,倡导教师积极与其他教师、行政管理人员及辅助教学人员等建立协作机制。同时,加强与家长、社区、上级部门的沟通协作,将学校工作改革作为学校管理委员会(根据文部科学省的解释,学校管理委员会制度是各区域教育委员会与家长、地区居民等共同管理学校,推进特色学校建设的机制)的重要议题,并建立行政部门应对家长过度投诉机制,继续完善校园律师等法务咨询制度<sup>[31]</sup>。最后,推动校务工作的数字化转型,构筑计划—执行—检查—行动(Plan, Do, Check, Act, PDCA)工作循环,实现教师工作状况的公平“可视化”。

工作环境层面,加强教师待遇保障。一是提高教师薪酬,将公立学校教师的现有教职调整金占月工资的比例,从当前的4%逐步上调至10%,超越一般行政公务员的最高薪酬补贴水平<sup>[31]</sup>。同时,为鼓励私立学校同步提升教师待遇,文部科学省计划增加对私立学校法人补助金的策略,在2025年将补助金额度再次提高,总额达1014亿元。二是构建与岗位职责及工作绩效相契合的薪酬体系,细化教师的薪资等级划分,强调班主任及学校管理人员在教育体系中的关键作用,并据此增设相应的津贴与补助,以体现其工作价值。三是重视教师心理健康问题。除持续夯实教师心理问题“三级预防”机制外,关注年轻教师的工作负担与精

神压力问题,倡导新入职教师初期担任副班主任而非班主任,同时减少其课时负担;建立教师“老带新”机制,安排经验丰富的骨干教师为年轻教师提供咨询指导,增强其工作与抗压能力<sup>[31]</sup>。此外,探索教师的灵活工作方式,如错峰上班制、弹性工作制、远程办公等。结合各学校的实际情况,系统梳理成功案例与实施要点,进而推动这些灵活工作方式的应用。

### 三、日本教师减负的启示

#### (一) 工作内容与时间维度:利用政策工具,优化教师减负的顶层设计

教师工作负担过重是全球性的普遍难题,教师职责泛化是首要诱因。明确教师工作边界,使其专注教学成为减负底层逻辑。日本通过政策与立法明确教师工作职责、劳动时间、减负类型与形式,规定各地教育委员会及学校减负责任,减少非教学工作;设定工作时间上限,建立加班补休制度以保障休假权;增加教师聘任灵活性,保障非正式教师招录比例以减轻其心理负担。教师减负政策既关注教师工作内容与职责等传统减负范畴,又重视教师休息权与工作稳定性,构建了较完善的减负顶层设计,为教师负担综合治理提供可靠政策保障。

我国在教师负担治理中亦关注非教学事务,教育部近年发布多项政策严控社会事务进校园,取得一定成效。但因教师负担来源复杂,各地执行效果不一,致使部分地区教师非教学负担仍重,其原因之一是对教师负担问题界定不清。我国可借鉴日本经验,以政策法规明确教师工作职责与减负范畴,尤其是“双减”背景下“弹性工作”落实问题(如加班休息时间折算与补休);同时优化教师聘任机制,为减轻教师工作负担创造前提与基础。

#### (二) 工作机制维度:倡导多元协同,夯实教师减负的团队合作

除中央与地方政策支持外,构建完善协同机制、提升学校工作效率是教师减负的关键举措。教师工作负担沉重,重要原因在于学校作

为独立法人单位,需承担教学与非教学事务,教育收费、装备维护、周边保障等非教学任务常由教师承担。仅靠政策“减负”难以全面解决问题,建立专业化、高效协同机制方为可行之策。日本中小学通过“团队学校”建设,实现管理体系立体化、人才多元化、事务分工合理化,达成“专业人做专业事”的成效;同时,推进教师合作,提倡“以老带新”,亦是提高工作效率、降低教师压力的有效途径。专业化团队在减轻教师负担、提升学校教育治理能力的同时,推动了家校社协同育人生态的形成。

我国在推进中小学治理现代化过程中,也强调落实学校办学主体地位、激发内生动力、加强支持保障、健全管理机制的重要性。但在具体实施中,尤其是通过现代化治理提升教学质量、有效减轻教师负担方面,尚缺乏切实可行的操作路径。日本强调学校与地方社会、内部协作处理事务的做法值得借鉴。让不同专业背景人士参与“团队学校”建设,通过设立教学辅助岗位、提升教师素养实现专业化分工协同,可有效提高学校事务处理效率,切实减轻教师校务负担,为教师创造安心教学的条件,实现减负增效。

### **(三)工作环境维度:激活主观能动,定期监控反馈,建构教师减负保障系统**

教师负担本质上是物理层面的“工作量”与精神层面“压力量”的结合<sup>[32]</sup>。首先,构建教师心理健康干预机制,提升教师抗压能力是治理教师负担的重要路径。日本重视教师心理健康干预体系建设,将其视为优化学校业务与减轻教师负担的关键环节。组织架构上,由文部科学省主导,地方教育行政部门、专业机构及教师共同参与;实施形式上,采用自我干预、校内协作与校外专业辅导相结合的方式,强调交流对话在心理干预中的价值;支持保障上,重视运用信息技术提升干预效能。其次,教师负担的精准治理需依托系统性、规模化的调查评估与改进体系。日本在这一方面进行了体系化建设,调查类型包括文部科学省主导的全国性调查、地方教育委员会主导的地方性调查

及第三方机构主导的独立调查;调查形式涵盖专项调查与综合性分析;调查内容涉及教师工作时间、工作内容构成及比例、工作压力及学校运营与管理状况等,均基于翔实数据分析提出改进建议。再次,编纂推广学校工作方式改革案例集是日本减轻教师负担的特色举措,通过系统梳理、分类与总结典型案例及应对策略,形成广泛适用的操作流程,直观展示成效,消除改革顾虑,确保政策有效落实。最后,日本还通过构建合理的职务薪资体系、提高加班津贴保障薪资水平,以及建立家长过度投诉应对机制与校园律师制度、探索弹性工作方式等措施,为教师提供稳定的从教环境,有效降低职业压力,为安心从教提供坚实保障。

我国对教师心理健康的关注显著弱于对学生心理健康的关注,教师心理健康管理体系相对匮乏。可借鉴日本经验,将教师心理健康管理纳入教师负担综合治理体系,聚焦教师实际需求,强化团队支持保障,拓宽心理健康服务渠道,全面提升教师心理韧性及抗压能力。同时,对教师负担的调查分析是行政职能部门精准制定减负政策的关键依据。各级教育行政部门应强化调查与评价意识,与高校等机构合作开展周期性教师负担调研,并据此优化相关政策。此外,可广泛征集并评选教师减负典型案例,系统归纳整理以形成操作指南供一线学校参考。最后,鉴于教师职业劳动的特殊性,需在坚持“教师工资不低于公务员”政策导向下,探索薪资体系改革路径,完善法律咨询与援助服务体系,并构建家长投诉应对机制以畅通家校沟通渠道,也是未来教师减负保障体系构建的重要环节。

综上所述,教师减负是一项长期而艰巨的系统性工程。无论是中国还是日本,教师负担过重的问题均普遍存在,这不仅与教育自身紧密相关,更深受经济、社会、人文环境等多重因素的影响。因此,教师减负问题的解决需要政府部门、教育系统以及社会各界的共同努力,既要在减轻负担方面下功夫,也要在提升效率方面求创新。在具体实施过程中,应根据不同

地区、学校及学段的实际情况分类施策,定期评估效果,及时调整完善,并积极推广典型经验,以期达到最佳效果。

#### 参考文献:

- [1] 李广,盖阔. 中小学教师工作强度调查[J]. 教育研究, 2023 (10):54-65.
- [2] 国立教育政策研究所. 教員環境の国際比較:OECD 国際教員指導環境調査(TALIS)2018 報告書[EB/OL]. (2019-06-19) [2025-07-08]. [https://www.nier.go.jp/kokusai/talis/pdf/talis2018\\_summary.pdf](https://www.nier.go.jp/kokusai/talis/pdf/talis2018_summary.pdf).
- [3] 文部科学省. 令和4年度教育委員会における学校の働き方改革のための取組状況調査【結果概要】[EB/OL]. (2022-12) [2025-07-08]. [https://www.mext.go.jp/content/20221223-mxt\\_zaimu-000026953\\_6.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20221223-mxt_zaimu-000026953_6.pdf).
- [4] 青木純一,堀内正志. 教員の多忙化をめぐる経緯と教員勤務実態調査に関する一考察—学校における効果的な多忙化対策の基本的論点を探る—[J]. 日本女子体育大学紀要,2014(44):17-26.
- [5] 小川正人,青木栄一,山森光陽など. 平成18年度文部科学省委託調査「教員勤務実態調査(小・中学校)」報告書[2006年][R/OL]. (2007-03)[2025-07-08]. <https://berd.benesse.jp/shotouchutou/research/detail1.php?id=3261>.
- [6] 文部科学省. 教員勤務実態調査(平成28年度)の分析結果について[EB/OL]. (2018-09-23) [2025-07-08]. [https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2018/09/27/1409224\\_001\\_4.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2018/09/27/1409224_001_4.pdf).
- [7] 文部科学省. 令和5年度公立学校教職員の人事行政状況調査について[EB/OL]. (2023-12-20) [2025-07-08]. [https://www.mext.go.jp/content/20241220-mxt\\_syoto01-000039268\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20241220-mxt_syoto01-000039268_1.pdf).
- [8] 文部科学省. 病気休職者の学校種別・性別・職種別・年代別状況(教育職員)(令和4年度)[EB/OL]. (2018-09-23) [2025-07-08]. [https://www.mext.go.jp/content/20241220-mxt\\_syoto01-000033180\\_3.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20241220-mxt_syoto01-000033180_3.pdf).
- [9] 長谷川敦. 教員「精神疾患で休職」過去最多、心のケアの現場も「深刻な人手不足」に警鐘[EB/OL]. (2023-03-10) [2025-07-08]. <https://toyokeizai.net/articles/-/655739>.
- [10] 山田友紀子. 新任教員が語る悩み! 学校の教育現場のリアル(第一話)—いきなり繁忙期に! すぐに重要な「黄金期間」へ突入[EB/OL]. (2017-09-13) [2025-07-22]. <https://eduwell.jp/article/teaching-reality-school-education-new-teacher-problems-interview-part1/>.
- [11] 大内裕和. 教員の過剰労働の現状と今後の課題[J]. 日本労働研究雑誌,2021,63(5):4-13.
- [12] 文部科学省. 令和4年度児童生徒の問題行動? 不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果の概要[EB/OL]. [2023-10-04][2025-07-10]. [https://www.mext.go.jp/content/20231004-mxt\\_jidou01-100002753\\_2.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20231004-mxt_jidou01-100002753_2.pdf).
- [13] 文部科学省. 教員勤務実態調査(令和4年度)の集計(速報値)について[EB/OL]. (2023-04-28) [2025-07-08]. [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/mext\\_01232.html](https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/mext_01232.html).
- [14] 山崎準二. 教師の現状と教師教育研究の課題[J]. 日本教師教育学会年報,2015(24):30-40.
- [15] 金子真理子. 非正規教員の増加とその問題点—教育労働の特殊性と教員キャリアの視角から[J]. 日本労働研究雑誌 2014,56(4),42-45.
- [16] 原北祥悟. 公立小・中学校における非正規教員の任用傾向とその特質[J]. 日本教育経営学会紀要 2020,62:62-76.
- [17] 日本経済新聞. 担任の先生は「非正規」重い業務負担、手取りは19万円[EB/OL]. (2022-01-22) [2025-07-10]. <https://frontlinepress.jp/7017>.
- [18] 妹尾昌俊. 先生全体の約2割「非正規教員」? の悲痛な実態、処遇改善に求められる思考[EB/OL]. (2024-03-23) [2025-07-10]. <https://toyokeizai.net/articles/-/741540>.
- [19] 菊地原守. 教員の非正規化の拡大を規定する要因[J]. 日本教師教育学会年報,2021,30:172-182.
- [20] 中央教育審議会. 教職員給与の在り方に関するワーキンググループ(第8回)配付資料資料5 教員の職務について[EB/OL]. (2006-11-10) [2024-03-18]. [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/041/siryo/attach/1417145.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/041/siryo/attach/1417145.htm).
- [21] 文部科学省. 公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン【概要】[EB/OL]. (2019-01-25) [2025-07-10]. [https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2019/02/05/1413004\\_2.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2019/02/05/1413004_2.pdf).
- [22] 厚生労働省. 労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関するガイドライン[EB/OL]. (2017-01-20) [2025-07-10]. [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/079/siryo/\\_icsFiles/afieldfile/2017/11/10/1398078\\_4.pdf](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/079/siryo/_icsFiles/afieldfile/2017/11/10/1398078_4.pdf).
- [23] 文部科学省. 公立学校の教育職員における「休日のまとめ取り」のための1年単位の变形労働時間制～導入の手引き～[EB/OL]. (2020-07) [2025-07-10]. [https://www.mext.go.jp/content/20210210-mxt\\_syoto01-100002245\\_01.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20210210-mxt_syoto01-100002245_01.pdf).
- [24] 文部科学省. 全国の学校における働き方改革事例集(令和5年3月改訂版)[EB/OL]. (2023-03) [2025-07-10]. [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/hatarakikata/mext\\_00008.html](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hatarakikata/mext_00008.html).
- [25] 文部科学省. 令和4年度(令和3年度実施)公立学校教員採用選考試験の実施状況について[EB/OL]. (2023-12-25) [2025-07-11]. [https://www.mext.go.jp/content/20231225-mxt\\_kyoikujinzai02-000024926\\_2.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20231225-mxt_kyoikujinzai02-000024926_2.pdf).

- [26] 文部科学省. 令和5年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果の概要[EB/OL]. (2023-10-31)[2025-07-11]. [https://www.mext.go.jp/content/20241031-mxt\\_jidou02-100002753\\_2\\_2.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20241031-mxt_jidou02-100002753_2_2.pdf).
- [27] 文部科学省. 「チームとしての学校」を実現するための具体的な改善方策 2. 教員以外の専門スタッフの参画[EB/OL]. (2016-01)[2025-07-11]. [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/attach/1365977.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/attach/1365977.htm).
- [28] 文部科学省. 「チームとしての学校」を実現するための具体的な改善方策 3. 「チームとしての学校」を実現するための具体的な改善方策(3)教職員一人一人が力を発揮できる環境の整備[EB/OL]. (2016-01)[2025-07-11]. [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/attach/1365981.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/attach/1365981.htm).
- [29] 文部科学省. 教員のメンタルヘルス対策に関する調査研究事業[EB/OL]. (2024-05-16)[2025-07-11]. [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kyoin/mental\\_00008.html](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoin/mental_00008.html).
- [30] 文部科学省. 令和5年度教育委員会における学校の働き方改革のための取組状況調査結果[EB/OL]. (2019-01-25)[2025-07-12]. [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/uneishien/detail/1407520\\_00014.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/uneishien/detail/1407520_00014.htm).
- [31] 中央教育審議会. 「令和の日本型学校教育」を担う質の高い教師の確保のための環境整備に関する総合的な方策について[EB/OL]. (2024-08-27)[2025-07-12]. [https://www.mext.go.jp/content/20240827-mxt\\_zaimu-000037727\\_01.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20240827-mxt_zaimu-000037727_01.pdf).
- [32] 龙宝新,周莎. 中小学教师工作负担治理路径研究[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版),2022(5):64-74.

## The Status Quo, Governance, and Insights of the Burden on Japanese Primary and Secondary School Teachers

FANG Jiacheng<sup>1,2</sup>, ZHANG Wenlan<sup>1</sup>

(1. Faculty of Education, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, China ;  
2. Changzhou Zhonglou Teacher Development Center, Changzhou 213012, China)

**Abstract:** Japanese primary and secondary school teachers have long struggled with excessive workloads, extended long working hours, chronic psychological stress, unsustainable job demands and systemic instability in school environments. In response, the Japanese government has implemented a multifaceted reform strategy targeting four core areas: clarifying teaching responsibilities to prevent role overload, strictly regulating working hours to address overtime culture, developing collaborative team-teaching models to distribute workloads, and cultivating supportive workplace conditions to improve teacher well-being. Looking ahead, reforms to reduce teachers' workloads in Japan will focus on rationalizing school operations and teaching practices, significantly reducing working hours, advancing the "Team School" initiative, and enhancing welfare protections for educators. These measures offer valuable lessons for the education system back in China; emphasizing the need for comprehensive policy frameworks to redefine teaching roles, fostering school-community partnerships in workload management, and establishing robust support systems that empower teachers while regularly evaluating implementation effectiveness through structured feedback mechanisms.

**Key words:** Japan; primary and secondary schools; teachers' workload; team school; collaborative governance

责任编辑 李玲