调查

保障功能不齐 资金统筹层次低

——西部S省农村教师保障机制实施现状调查

■蒲大勇 王丽君

当前，农村教师的经济和社会地位比以前有所提高，社会保障状况也有了明显改善。农村教师保障机制实施现状怎样？农村教师对社会保障感受如何？我们在西部S省农村进行了调查。

一、过程与方法

1.研究方法：本调查主要采用问卷和走访座谈的方法，对样本县的情况进行比较全面细致的了解，收集了大量真实可靠的数据和翔实的素材。

2. 样本选择：本调查根据人均GDP将S省21个地级市（州）分为四层，根据每层地级市(州)的数量，随机抽取1–2个地市作为样本，抽取了6个地级市，每个地市选取2个县，每个县随机抽取2所农村学校，共计24所。

3.调查过程：采用自制的《农村教师保障机制实施现状调查》，内容包括教师对政府和学校在保障教师生活与发展方面政策的满意度、教师进修情况、制约农村教师发展瓶颈及其应承担责任者、保障改革方案实施的条件、对改善生存和发展状况的信心、政策方面存在的突出问题等六部分，共计48道题。每所样本学校按照“30岁以下、31–40岁、41–50岁和51岁以上”4个年龄段随机抽取教师回答问卷。共发放问卷1163份，回收有效问卷1051份。走访党政分管教育的领导、教育行政管理人员、学校领导、教师等300人次，召开参会人员10人次以上的座谈会4场，了解、掌握了农村教师保障机制实施的一些真实情况。

二、结果与分析

（一）发展环境不断优化，教师普遍看好未来

调查显示，近九成的农村教师认为当前农村教师的发展环境得到了进一步优化。

1.农村教师发展的政策环境不断优化(见表1)。

2.农村教师发展的经济环境不断优化。调查显示，现在农村学校基本不为教师工资犯愁。在教育经费保障方面，加强了省级政府教育统筹力度，完善了省对省以下财政转移支付体制，加大了对经济欠发达地区的支持力度，对长期在农村基层和艰苦边远地区工作的教师，在工资、职务职称等方面给予了倾斜，完善了津补贴标准。在地方政府兑现法定教师待遇方面（见图1），有76.1%的教师认为所在地方完全兑现或基本兑现了国家法定的教师待遇。

3.农村教师发展的保障水平不断提高。在教育资源配置方面，各地在配置教师、设备、图书、校舍等各项资源时，54.8%的教师选择“完全做到了”和“基本做到了”向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜；83.3%的教师选择“与十年前比较，农村学校软硬件都发生了翻天覆地的变化”。在教师培训方面，64.1%的教师表示“曾经参加过县级以上培训”；54.2%的教师选择“每年都有机会参加县级以上培训”；51.8%的教师选择“培训所用经费全额报销”。在农村教师补充方面，国家实施农村教师特设岗位计划，鼓励高校毕业生到艰苦边远地区农村学校当教师，83.1%的教师认为该项政策提升了农村教师的保障水平。

4.过半数农村教师看好未来。在回答“您对未来5–10年间农村教师的生存和发展状况的明显改善有信心吗”时，有53.2%的教师表示“很有信心”或“较有信心”。这说明农村教师普遍看好未来。

（二）保障机制有待完善，政策宣传还需加强

进一步调查发现目前农村教师保障机制运行存在如下一些问题：

1.保障的社会化程度偏低。在访谈中不少校长反映：农村教师的社会保障主要采取“政府或学校统包形式”。农村教师的社会保障95%依赖所在学校和当地政府。由于保障的社会化程度很低，给当地财政和学校造成沉重负担。有些地方，甚至连最基本的“三险一金”（养老保险、失业保险、医疗保险和住房公积金）也不能对农村教师给予保障。还有一些地方，地方财政甚至将本应由他们支付的保险经费转移到学校，从而给学校的正常运转造成了很大负担。

进一步调查发现：近年来，在教师社会保障制度的改革中，由于各地出台的政策和措施不一，制度不规范，缺乏配合，互相掣肘，形成部门割据、各自为政的局面，保障机制不健全(见图2)。

访谈中，一位会计老师讲述的故事也充分印证了学校教师对他们应享有的保障政策的不了解。他说：“学校一位老师因工受伤，治疗后为获得医疗保险和工伤保险的补偿，他找了县里多个部门，但要么缺乏法律依据，要么办事程序不对等，让他着实吃尽了苦头。”

调查中，多数受访者认为，省级政府是保障农村教师发展的主要责任承担者（见图3）。对于谁是“促使我国农村教师良性发展的责任者”，69.5%的教师选择“地方政府”，22.4%的教师选择“中央政府”。

2.保障的功能不齐备。调查发现，农村教师社会保障问题众多，发展不成体系，农村教师社会保险制度尚不完善，生育保险制度严重缺失。就拿医疗保险来说，按国家政策规定教师享受的“三险一金”中的医疗保险应由地方财政和教师个人5:5分摊支付。但在一些地方，却将该由地方财政支付的经费全部转移到学校，学校只能拿保运转的办公经费支付。

一位校长算过一笔账：该校有学生308人，教师36人，国家财政按每名学生每年550元拨付办公经费，学校一年的办公经费总额为16.94万元，该支付的医疗保险近10.8万元，学校支付了这笔经费后，运转很困难。又如，某县财政将医疗保险中该由财政支付的部分全部转移给学校，学校因无力支付，使全县均未能兑现教师医疗保险中该由财政支付的部分。

调查发现，当前农村教师发展政策方面存在一些突出问题（见图4），其中有75.9%的教师认为是教师待遇政策落实不够，有55.7%的教师认为是教师评价制度有待改进。

3.资金的统筹层次过低。现行教师的社会保障资金主要由国家、单位和个人按照不同的比例来承担。某县教育局分管计财的副局长认为：由于财政补贴不到位、学校承受能力有限、教师收入水平低导致教师保障资金筹集能力不足，保障水平大大降低。以医疗保障为例，在原有社会保障体制的影响下，教师自身保障意识差，依赖国家和单位的供给，学校由于没有自身的积累储备，公费医疗严重超支，难以承受，地方教育部门只能通过财政补贴弥补。但是分税制之后的地方财力不足，无力支撑这部分医疗费用补贴，或者只能承受较低的补贴比例，社会保障资金的筹集额度和比例受到影响。

以保障教师培训为例，调查显示，84.0%的农村学校“非常支持或比较支持”教师参加进修或培训活动。农村教师进修或培训的经费51.8%是由政府或学校负担，37.7%是学校与个人共同负担，更有10.5%的进修经费是由教师个人负担。

进一步调查发现，农村教师基本医疗保险绝大多数停留在县级统筹，住房公积金和养老保险基本达到了市级统筹，其他保险如失业保险甚至属地管理。这说明农村教师保障经费统筹层次过低。有专家研究表明，社会保障的良性运行是依据大数法则，通过分散众人的风险来达到保障生活的目的，而统筹层次过低会影响保障基金的积累和取良补差的效果。

4.农村教师对保障的满意度不高。调查显示，45.8%的农村教师认为当前制约农村教师发展的最大瓶颈是城乡差异（见图5）。其次是思想观念（18.9%）和经费支持（15.1%）。这说明绝大部分农村教师认为制约他们发展的原因是城乡经济社会发展不平衡的二元体制，及由此带来的思想观念差异和农村地区对教师发展的经费支持不够等，这也从另一个侧面说明农村教师保障机制的功能较差。

教师对保障机制评价方面，农村教师对当地政府保障教师基本权利的评价，26.4%的教师认为“很好或较好”，45.5%的教师认为“一般”，28.1%的教师认为“较差或很差”；农村教师对学校领导保障教师基本权利的评价，46.1%的教师认为“很好或较好”，40.6%的教师认为“一般”，13.3%的教师认为“较差或很差”。

农村教师对当地政府在教师发展权利保障的评价中，22.1%的教师认为“较好或很好”，48.2%的教师认为“一般”，29.7%的教师认为“较差或很差”；对学校领导在教师发展权利保障的评价中，47.1%的教师认为“很好或较好”，40.2%的教师认为“一般”，12.7%的教师认为“较差或很差”。这说明农村教师对当地政府和学校领导在保障教师基本权利以及发展权利的满意度不高。

> “学校一位老师因工受伤，治疗后为获得医疗保险和工伤保险的补偿，他找了县里多个部门，但要么缺乏法律依据，要么办事程序不对等，让他着实吃尽了苦头。”
>
> ——一位老师的讲述

表1 农村教师对国家保障自身权益的政策评价

内容	完全符合	基本符合	不清楚	基本不符合	完全不符合
国家政策及[illegible]基本兑现或[illegible]	61.7%	25.4%	7.9%	4.1%	0.9%
学校建立了公开职工与主管部门[illegible]	35.1%	46.2%	5.0%	8.1%	3.5%
学校完[illegible]了调节标准和绩效工资作用	28.4%	46.7%	8.6%	11.0%	4.4%
我[illegible]与学校重大事项决策	18.8%	46.0%	10.4%	16.3%	6.5%
加强法律规定：教师工资水平不低于国家公务员的平均工资水平	64.6%	34.0%	1.4%	0	0
县级对长期在农村基层和艰苦边远地区工作的教师实行工资标准倾斜	26.6%	42.3%	13.7%	9.9%	7.5%
地方政府[illegible]为自己缴纳社会保险及住房公积金	14.3%	41.1%	15.5%	17.4%	10.3%
自己在[illegible]医保[illegible]	44.5%	19.3%	12.8%	2.6%	20.8%
知道：政府建立了教师奖学基金，对农村地区长期从教，奖励其用的教师与大学生知道	17.6%	33.1%	11.9%	8.3%	8.9%

图1 地方政府兑现法定教师待遇的情况

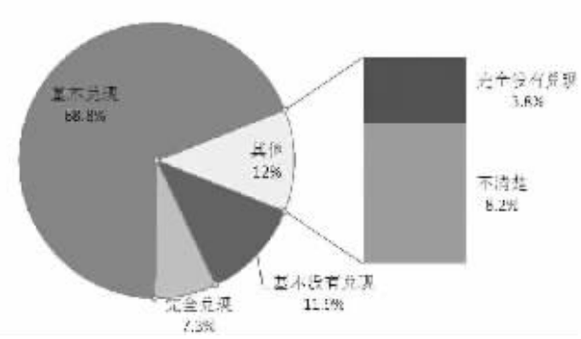


图2 教师对当地政府保障教师生活与发展的政策的了解

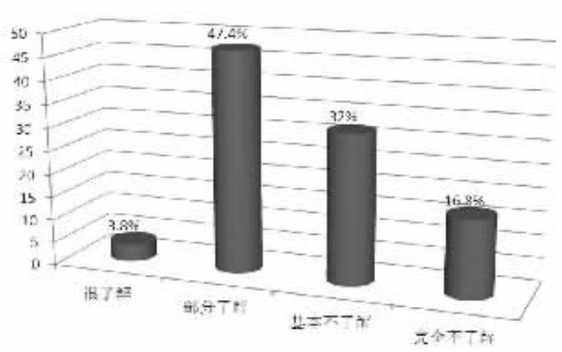


图3 农村教师良性发展机制的责任者（教师认为）

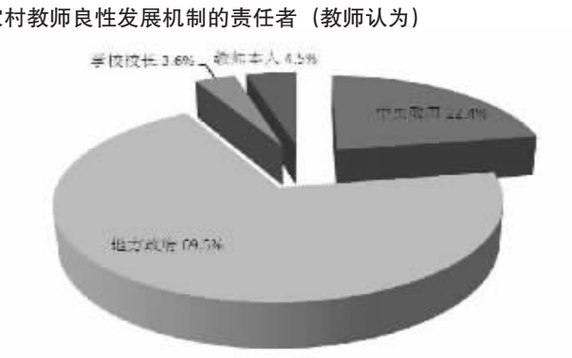


图4 农村教师发展政策存在的突出问题

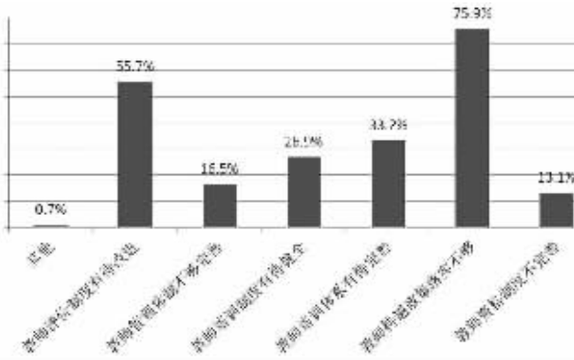
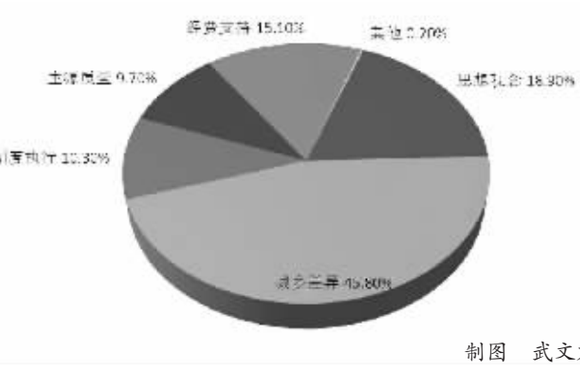


图5 当前制约农村教师发展的最大瓶颈



制图 武文君

三、对策与建议

（一）多部门协调，制定农村教师发展保障措施

随着农村教育管理体制的调整，农村教师发展保障亟需新的系统政策：加强省级政府对农村教师发展保障的统筹力度，在制度设计上加大对农村教师的倾斜力度，教育行政部门及各相关部门应协调落实农村教师发展保障措施，系统完善农村教师发展保障政策。也就是说，各级政府要统一协调人事、财政、发改和教育多个部门，从农村教育面临的社会困境和农村教师的生存发展诉求实际出发，将对农村教师基本权利、发展权利的保障作为重点，系统设计、制定一套充满人性关怀、针对性强的“保障农村教师权利、促进农村教育发展”的政策措施。

建议新的政策应根据农村教育事业改革发展新要求，进一步明确各级政府和有关部门的职责，加强领导和责任落实。一要进一步强化以县为主的农村教师发展保障规划、管理职责。县级教育部门和其他有关部门，要推进“县管校用”新机制，严格农村教师的准入制度，逐步提高农村教师的学历要求，进一步完善以县为主的农村中小学教师队伍管理体制。二要加强国家和省级财政转移支付力度，切实提高农村教师待遇，稳定教师队伍；加强对人事、财政、建设、交通和教育多部门的协调，明确各部门职责，大力实施面向农村地区和边远地区的免费师范生教育计划、农村特岗教师和大学生志愿服务西部计划，创新吸引、引进、激励、存留优秀人才到农村任教的有效机制，设立并完善“贫困地区教师基金”、“农村教师特殊津补贴”等。

（二）分类实施，强化农村教师发展政策具体落实

在省级政府统筹下，有关部门要细化各项具体措施，明确各项工作要求，将事关农村教师发展保障政策落到实处。为此，要进一步加强农村教师调研工作，按照学校实际的不同办学条件，所处区域的不同经济发展水平、地理地貌特征、城乡差距程度，以及不同社会和民族文化背景等，对农村教师进行合理分类，有针对性地细化完善相关政策措施。

1.扎实推进农村教师队伍建设。一要探索建立严格准入、能进能出的教师管理新机制，显著提升农村教师的地位待遇，优秀师资来源要充足、补充渠道要畅通，岗位交流应制度化，学科结构不断优化，专业水平明显提高，使农村教师队伍建设取得突破性进展。二要探索建立农村教师补充新机制。加大面向农村的“全科式”教师培养力度，完善专科层次的技能型教师培养计划。师范教育学校应当制定“农村教师定向培养计划”，设立农村教师课程或专业，加强面向农村学校教育实际的教师培养。继续实施并逐步完善农村学校教师特设岗位计划，大力推进实施地方特岗计划工作，探索建立吸引高校毕业生到村小、教学点任教的新机制。全面实行新进教师公开招聘制度，加强省级统筹，规范招聘程序和条件，逐步完善农村教师补充新机制，进一步完善部属师范大学师范生免费教育政策，充分发挥示范引领作用，鼓励支持地方结合实际实施师范生免费教育制度，为农村学校定向培养补充“下得去、留得住、干得好”的高素质教师。扩大实施“农村学校教育硕士师资培养计划”和“服务期满特岗教师免试攻读教育硕士计划”。采取定向委托培养等特殊招生方式，扩大双语教师、音体美等紧缺薄弱学科和小学全科教师培养规模，在师范生免费教育和特岗计划中向音体美教师倾斜。三要切实保证农村学校师资需求。逐步实行城乡差异的中小学编制，在边远农村学校探索实施“班师比”或“校师比”教师配置标准，切实落实对农村边远地区的师资倾斜政策。落实国家有关文件规定，对寄宿制中小学校、乡镇中心学校、民族地区双语教学学校、村小及教学点、山区湖区海岛牧区学校等实施特殊师资配备政策。四要进一步健全城乡教师校长轮岗交流制度，切实保障农村教师待遇，并拓宽政策宣传渠道，丰富政策宣传的手段措施，将有关农村教师发展保障的各项政策机制宣传到每一位农村学校教师。

2.逐步提升农村教师收入水平。一要切实落实教育经费“三个增长”要求，并将教师收入新增长部分侧重倾向提高农村教师工资，切实保障农村教师待遇。各地要依法保障并逐步提高农村义务教育教师工资待遇，确保平均工资水平不低于当地公务员平均工资水平。进一步做好农村教师绩效工资实施工作，按照“管理以县为主，经费省级统筹、中央适当支持”的原则，确保绩效工资所需资金落实到位。对长期在农村基层和艰苦边远地区工作的教师，实行工资和津补贴重点倾斜政策。二要多方筹集资金设立“贫困地区教师基金”，直接用于农村、边远贫困地区的教师补助，或定期表彰和奖励长期奋战于农村地区的优秀教师；建立农村教师特殊津贴制度，按照各地不同的经济发展水平划分等级，经济越落后、条件越艰苦的地区教师特殊津贴越高。此外，为吸引优秀人才到农村任教，还可实施“农村新教师国家奖学金计划”和“农村教师安居工程”等，并对自愿调任农村地区任教的教师优先晋级加薪，以资鼓励。三要调整中央转移支付结构，提高保障水平。考虑到当前绩效工资政策给教师带来的负面影响，造成部分教师工作消极、学校对教师的调控能力降低、管理难度增加的现状，中央财政可另外拿出一部分钱，统筹所有农村教师的绩效份额，设立“农村教育发展基金”，每年给每个学校尤其是财力不足的县农村学校一定数额经费，用于各学校的教育教学激励，以解决学校调控能力弱、青年优秀教师流失严重等问题。

3.积极落实农村教师社会保障。一要统筹教师的“五险一金”经费，把农村教师的养老、医疗（含大病救助险）、工伤、失业、生育、住房公积金等“五险一金”财政缴纳部分纳入省级统筹，杜绝县级政府把应财政支付部分转嫁于学校，增加学校负担，或者由于财力不足和人为不利因素影响，完全不予农村教师社会保障的做法。二要不断健全有关农村教师社会保障问题的立法，使农村教师的社会保障有法可循、有法可依。根据一定的法律和法规，统一社会保障政策，实行法制化管理，重点搞好农村教师的养老保险制度、失业保险制度和医疗保险制度的改革，使农村教师社会保障逐步扩大到每一位农村教师。三要保证农村教师社会保障的全覆盖。统一农村教师社会保障政策，降低社保缴费比例，实行社会保障费用统收统支，发挥农村教师社会保障功能作用。从完善运营机制、强化政府责任、完善社保措施、加大监察力度等方面的工作创新，推进农村教师社会保障制度的完善。加快教师社会保障社会化改革的步伐，通过教育管理体制改革，使教师队伍的管理向开放型的管理体制转变，教师由“单位人”变为“社会人”，推进包括农村教师在内的教师社会保障制度的改革。四要完善社保措施，解决突出问题。出台门诊报销优惠政策，提高医疗保险基数，降低门槛费或按一定比例报销，提高基本医疗报销比例。建立“农村教师医保应急基金”，保证突发事件有充裕资金调配。要加大对社会保障的监察，完善对不参保、未据实缴费的用人单位（包括地方财政、甚至地方政府）的责任追究和处罚力度，建立政府主导、参保人参与、社会舆论监督的制约机制。

4.健全农村教师发展保障监测机制。一要切实加强统筹规划和组织领导，建立分工明确、协调配合的工作机制。教育、发展改革、财政、人力资源、编制等部门要加强协调配合，各司其职，落实部门责任，形成共同推进农村教师队伍建设的强大合力。健全专项督导检查和工作问责制度，高度重视相关政策的落实执行情况督查。定期组织开展农村教师队伍建设专项督导评估，把优先保证农村教师队伍建设经费投入、及时补充新教师、依法理顺教师管理职能等纳入政府年度工作考核体系。强化政府责任，确保加强教师队伍建设的各项举措落到实处、取得实效。将农村教师队伍建设纳入教育质量评价体系，对各地农村教师队伍建设基本状况进行监测评估和公示。二要创新实施农村教师发展，保障政策执行情况督导工作，系统规划、专项实施，具体责成各级政府和教育行政部门提供年度数据报表，由第三方专业机构进行数据分析和实地调研、访谈，对相关数据和重点难题实施连续动态跟踪监测，以县为单位分年度形成专项报告，全面贯彻“以评促改、以评促建、以评促管”方针，以监测促进教育改革，以监测促进农村教师发展，以监测保障农村教师权益。要将政策的宣传工作情况列入监测指标，解决从政策制定到政策执行中间的变数问题，杜绝人为因素有选择实施或者根本就不实施、歪曲实施有关政策现象，确保政策执行力。

(蒲大勇为四川省南充市嘉陵区教育科学研究室研究人员，王丽君为四川省阆中市教育教学研究室研究人员)