

## 代课教师管理：一个不得不重视的难题

赵雄辉 郭笑丽

(湖南大学教育科学研究院, 湖南 长沙 410000)

**摘要：**代课教师问题并没有随着社会和教育的发展自然解决，反而出现了愈演愈烈的情形。城市代课教师大规模的出现伴随着城镇化进程的加快，教师编制数量难以满足需求，目前的“二孩政策”更是加剧了代课教师的临时性短缺；代课教师的权益问题是管理上的症结所在；目前的当务之急是完善代课教师管理制度，从法制上保障代课教师的权益；解决代课教师问题从源头上来说需要进一步促进教师编制改革，完善师范教育体系。

**关键词：**代课教师问题；原因；管理；建议

**中图分类号：** G46      **文献标识码：** A

代课教师，原本指的是在专任教师因病假、产假、事假等原因不能正常上课而被请来短期代课的顶岗教师，但是，目前公办中小学有一定数量的没有事业编制的“临时教师”，他们有的坚守在教育岗位多年，并不是“临时性的替代性师资”。按照有关政策，本来适宜使用“临聘教师”作为这个群体的称谓，考虑到许多区县管理部门仍然使用“代课教师”这一名称，本文还采用代课教师这一概念。如何看待代课教师的现实存在，维护代课教师的权益，切实预防代课教师群体管理存在的风险，是各级政府不能忽视的一个难题。

### 一、代课教师普遍存在的原因

代课教师不只是农村学校存在，城市学校也有相当量的代课教师。有的学校差不多代课教师达到教师总数的一半。在2017年下学期对某市9所小学进行现场调查发现，有4所学校的代课教师和公办教师的数量达到了“一半对一半”；有一所小学2009年有60多名代课教师，40多名公办教师，到2017年还有40多位代课教师；一所39个班的学校，教师有130多个，代课老师超过50个；还有一所小学116个教师中代课教师50多个。之所以出现如此大量的代课教师，原因是多方面的。

**1. 城镇化进程的加快导致教师补充难以跟上。**由于城镇化已经进入快速发展阶段，大量人口涌入城市，随之自然导致学生人数的急剧增加，而学校建设和教师补充都跟不上。据一位区教育局的负责人介绍，每年他们区要增加5000-6000名学生。按照国家规定的师生比，每年需要增加教师300多名，实际上无法满足需求，只能靠请代课教师来维持正常的教学。

**2. 教师编制核定不适应教育改革的实际需求。**代课教师大量增加，实质是公办教师的不足导致的。之所以公办教师不足，许多地方是由于教师编制严重不够。随着课程改革的推进和学校布局的调整，学校对教师需求有所增加，而编制并没有相应进行调整。2013年以来，强调严控地方政府机构编制总量，确保财政供养人员只减不增，因而编制部门严格控制编制，

在正式教师数量无法满足需求的情况下，各县（市、区）陆续选聘了代课教师来填补这一空缺。

**3. 二胎政策的实施导致女教师请产假数量增加。**小学教师队伍中大概 70%—80%为女教师，从 2016 年 1 月 1 日全面二孩政策正式实施以来，女教师生育子女的数量明显增加。有的学校女教师扎堆怀孕，一个接受调查的学校这两个学期每个月都有教师怀孕。这就会导致学校教师面临较多的临时性短缺，学校只能聘请代课教师以解燃眉之急。

**4. 偏远地区农村学校引进年轻教师难度越来越大。**由于县级师范和地市师范专科学校的大量削减，师范生培养不能适应农村教师改革的需要，合格教师到农村学校任教面临下不去、留不住的困境。尽管采取乡村教师特殊补充一系列办法发挥了一些作用，特岗教师也解决了一些实际困难，但总体来说，乡村学校经常性缺少合格公办教师仍然是客观事实，一些乡镇教育管理部门不得不靠引进代课教师来解决实际困难。

鉴于以上导致代课教师存在的原因短期内难以有根本性改变，代课教师管理中存在的一些客观实际问题不能不引起政府的高度重视。

## 二、代课教师管理方面存在的现实问题

**1. 代课教师管理制度缺位。**国家在相关文件中明确提出清退代课教师，如 1992 年国家教委、国家计委、人事部、财政部下发的《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），提出“在千方百计保证农村学校师资需求的同时，坚决清退未经县以上教育行政部门批准，乡村自行录用的所谓‘计划外民办教师’和代课教师”；2001 年《关于基础教育改革与发展的决定》中又进一步提出：“坚决辞退不具备教师资格的人员，逐步清退代课人员”；2006 年 3 月 27 日，教育部在新闻发布会上宣布，在全国范围内全部清退中小学代课教师。所以说，从国家政策层面，不应该存在大量的代课教师。

但实际上公办学校还是存在不少“没有事业编制的临时教师”，这就导致地方政府和教育主管部门在面对代课教师这个问题上“进退两难”。一方面，国家明确提出清退代课教师，理应严格执行国家政策。另一方面，学校的确面临着大量的师资缺口，必须找人来填补这些缺口，维持基本的教学秩序。因此，如何在合法条件下，发挥地方管理的创造性，制定代课教师选聘管理制度是一个难题。

**2. 代课教师的待遇与公办教师“同工不同酬”。**《劳动法》第 46 条第 1 款规定：“工资分配应当遵循按劳分配原则，实行同工同酬。”1994 年劳动部办公厅《关于〈劳动法〉若干条文的说明》（劳办发〔1994〕289 号）将本条规定中的“同工同酬”解释为：“用人单位对于从事相同工作，付出等量劳动且取得相同劳绩的劳动者，应支付同等的劳动报酬”。代课教师的工作量和工作强度与公办教师并没有差别，但是所得到的的报酬在有些地方差距比较大。走访中了解到代课教师的工资情况确实堪忧，表 1 是对 269 个代课教师工资情况的调查结果。

表 1：代课教师的工资情况调查结果

	人数	占总数的比例
1000 元及以下	1	0.37%
1001—1500	45	16.73%
1501—2000	127	47.21%
2001—2500	62	23.05%
2501 及以上	34	12.64%

很多代课教师并不是本地人，他们的吃、穿、住、用、行都需要从工资中支出，随着消费水平的提高，入不敷出成了他们生活的常态。在调查中，有一部分代课教师表示生存压力很大，微薄的工资甚至让他们“不好意思给别人说”。

**3. 代课教师权益约定和保障存在困难。**根据《中华人民共和国劳动法》，劳动合同是用人单位与劳动者建立劳动关系的法律依据，用以明确双方的权利义务。双方一旦建立了劳动关系，就要签订书面劳动合同。同时，《中华人民共和国劳动法》第十四条第三款规定：连续订立二次固定期限劳动合同，且劳动者没有本法第三十九条 和第四十条 第一项、第二项规定的情形，续订劳动合同的，劳动者提出或者同意续订、订立劳动合同的，除劳动者提出订立固定期限劳动合同外，应当订立无固定期限劳动合同。且用人单位自用工之日起满一年不与劳动者订立书面劳动合同的，视为用人单位与劳动者已订立无固定期限劳动合同。简单来说，代课教师连续签订三次劳动合同即为永久性合同，受国家法律保护。

但是，现实当中很多学校为了避免法律上的纠纷，不与代课教师签订劳动合同，或多次签订劳动合同（超过三次），合同在代课教师和学校之间流于形式。代课教师处于被动地位，大都没有明确的利益诉求。调查中，有的学校相关负责人表示，他们也知道这样的管理方式存在着风险，但是学校方面又不能给予更多的承诺，在面对代课教师时，他们通常打的是“感情牌”，很多代课教师也能理解学校的做法。

正是由于代课教师待遇比较低，权益得不到保障，代课教师供需严重失衡，一些学校开学时难以找到代课教师，致使学校对代课教师的要求一降再降，由此带来教育质量的滑坡。

### 三、缓解代课教师管理矛盾的建议

代课教师招聘与管理问题不是学校自身可以解决的，需要从实际出发完善政策，以人为本，合理转化，逐步消减。

**1. 完善教师编制制度，动态调整教师编制数量。**公办学校教师编制实行的是高度集中的管理体制，但是编制与教育事业没有同步，课程开设变化了，生源流动了，教师队伍结构变化了，而教师编制调整滞后，教师调动也不容易，区域教师缺少无法及时补充。基于这种现实，要建立教师、学生区域大数据，及时监控区域教师变化，了解教师数量需求，既要努力增加教师编制，也要科学调配在职教师。

2. **适量返聘退休教师，及时解决临时性教师缺失。**每年都有大量退休教师，很多退休的教师身体健康，热爱教育事业，愿意在教育岗位上继续发光发热。当学校临时性教师缺失的时候，返聘退休教师能及时接替教学工作，并且没有招聘新代课教师的衍生问题。县（市、区）教育局可以制定专门的退休教师返聘办法，明确退休教师临时代课的补助待遇，建立有意返聘教师资源库，在需要时合理调配。

3. **建立代课教师管理制度，保障代课教师合法权益。**代课教师如何聘任、合同如何签订、待遇如何确定，县区要有明确规定，不能由学校自己办理，由于学校本身的自主权限制，校长直接聘任代课教师存在更多的隐患，容易产生权益争议，一旦发生矛盾，处理能力也不足。所以，代课教师的待遇与管理要有基本的规定，要办理合规的手续，不能随意，不能留下后遗症。

4. **对在岗代课教师规范管理，积极为代课教师解决职业出路。**调研发现，代课教师中有大概 68%的是从事教育工作不满 3 年的短期代课教师，有 32%的是从事教育工作 3 年及超过 3 年的长期代课教师。短期代课教师可能是把代课当成自己的职业选择锻炼期，有的是准备考公办学校编制，有的是暂时没有找到合适的工作过渡一段时间；长期代课教师多数因为年龄超过 30 岁，一般会难以考编，只要可能，他们愿意继续在代课教师岗位，但未来要转为正式教师可能性很小。如果从学校工作需要出发，代课教师在岗时间长，教学经验丰富，有利于学校教师队伍的稳定，但代课时间越长，未来的矛盾就越多，能否根据地方实际出台专项政策，把长期代课教师中一部分合格教师合理安置，需要进行制度创新。

5. **高度重视师范教育，增加优秀教师的来源供给。**没有优质的师范教育，基础教育的质量提升难以成为现实。虽然原来单一的、独立的培养中小学师资的体系和模式有一定的弊端，但国情实际仍然需要大力发展师范教育，单一的追求学历提升，没有系统的教师基本功训练是难以培养大批优秀教师的。师范性院校办成综合性大学，综合性大学办师范学院，理想和愿望是好的，但是在现实的实践中却很难做到“师范性”和“学术性”的结合。有些研究生毕业以后，甚至难以胜任小学教学，他们有比较好的理论知识功底，却难以把一道简单的题深入浅出地给学生讲出来。因此，进一步完善我国的师范教育，培养出更多的更适合基础教育发展的师资力量还是很重要的。

#### 参考文献：

- [1]左崇良,游其胜. 教师编制政策的制度变迁和路径依赖[J]. 教育学术月刊, 2017, (01):51-58.
- [2]张河森. 城市公办中小学代课教师问题研究—基于武汉市 6 所公办中小学的调查[J]. 教育与经济, 2014(4):64-69.
- [3]孙来勤,秦玉友. 中、印代课教师现象的国际比较与反思[J]. 外国中小学教育, 2012(3):26-31.
- [4]安雪慧,丁维莉. 代课教师: 合理存在还是应该清退——兼论代课教师规范管理制度[J]. 教育研究, 2011(7): 72-77.
- [5]薄建国. 代课教师的政策与法律问题[J]. 教育管理, 2005(4):24-27.
- [6]探讨中国师范教育的发展趋势——访北京师范大学黄济教授等[J]. 教育研究, 1998, (07):25-30.
- [7]梁忠义,车文博. 实用教育辞典[Z]. 长春:吉林教育出版社, 1989:144.

### Management of substitute teacher: a difficult problem to be paid attention to

Zhao Xionghui Guo Xiaoli

(Institute of educational science, Hunan University, Changsha, Hunan, 410000, China)

**Abstract:** The problem of substitute teachers has not been solved naturally with the development of society and education, but it has become more and more intense. The emergence of a large scale city substitute teachers with the acceleration of urbanization, the current "two child policy" exacerbates the shortage of temporary substitute teachers; the rights and interests of substitute teachers is the crux of the current management; it is urgent to improve the teacher management system and to protect the interests of substitute teachers ; In order to solve the problem from the source, it is necessary to further promote the reform of teachers, improve teacher education system.

**Keywords:** Management of substitute teachers; reasons; suggestions

本文系 2016 年度湖南省社会科学一般课题《基于教育均衡视角的农村教师队伍建设路径探索》阶段性成果。

作者简介：赵雄辉，湖南省教育科学研究院研究员；郭笑丽，湖南大学教育科学研究院硕士研究生。