

高中阶段教师队伍建设公共经费需求预测

——基于实现教育投入占 GDP4%目标的背景

◆ 孙百才

[摘要] 通过 4%投入目标的实现,只有明确各级各类教师队伍建设经费投入标准和经费需求,才能逐步建立健全稳定的教师队伍建设经费保障体系。基于 2015 年高中阶段教育发展目标,在 4%投入目标实现背景下,对我国“十二五”期间高中阶段教师队伍建设公共经费需求的预测发现,2015 年我国高中阶段专任教师人数将达到 291 万,用于教师队伍建设的公共投入为 2468 亿元。“十二五”期间,高中阶段教师队伍建设的公共教育支出将达到 9634 亿元,占公共教育总投入的 8.4%。为了提高高中阶段教育质量,走教育内涵式发展道路,我国应加大高中阶段教师队伍建设的经费投入力度,提高教师的福利待遇,扩大教师的编制数量,重视普通高中教师培训和中职“双师型”教师培养。

[关键词] 高中阶段教育; 教师队伍建设; 公共经费需求

[中图分类号] G521

[文献标识码] A

[文章编号] 1002- 4808 (2012) 12- 0010- 05

我国政府历来重视教育事业发展,采取诸多措施发展各级各类教育,先后实施了“西部地区‘两基’攻坚计划”“中小学危房改造工程”“国家贫困地区义务教育工程”“农村寄宿制学校建设工程”“农村中小学现代远程教育工程”“示范性高等职业院校建设计划”“中等职业教育改革示范学校建设计划”“学前教育三年行动计划”等项目。2006 年春季开始,我国更是投入巨额资金,逐步建立了覆盖城乡的义务教育经费保障新机制。然而,此前的政府投入过多关注提升学校的办学条件和硬件水平,而对教师队伍建设投入重视不足。师资问题是制约教育发展的重要因素之一,教师数量是否充足、结构是否合理、素质是否较高对于提高教育质量具有举足轻重的作用。

高中阶段教育在整个教育体系中处于承上启下的位置,是义务教育和高等教育重要的衔接阶段。高中阶段教育质量的高低,制约着个体获得高等教育的机会和能否最终实现更大程度的社会流动。党的十七大提出了“加快普及高中阶段教育”的目标,《国家中长期教育改革和发展规划

纲要(2010- 2020 年)》(以下简称《教育规划纲要》)也将普及高中阶段教育作为一个重要问题提出来,而加强教师队伍建设是实现《教育规划纲要》目标的重要保障措施之一。《教育规划纲要》规定:“提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例,2012 年达到 4%。”^[1]提交全国人大的预算报告显示,2012 年中央财政教育支出计划 3781 亿元,地方预算教育支出 17800 亿元,总支出将超过 2 万亿元。^[2]当前,我国教育发展的主题也转入促进公平和提高质量的新阶段。只有用好教育投入,将更多的公用经费投入到教师队伍建设中,着力提高教师供给的数量和质量,才能真正使我国教育走上内涵发展之路。

本文将以高中阶段教育为例,在国家财政性教育经费支出占 GDP4%目标实现的背景下,对我国“十二五”期间高中阶段教师队伍建设的公共经费需求进行预测,预测内容包括教师工资福利经费需求和教师培训经费需求两部分。如无特殊说明,本文数据来源于各年份的《中国统计年鉴》和《中国教育经费统计年鉴》。

孙百才/北京大学教育学院博士后研究人员,西北师范大学教育学院教授,博士生导师(北京 100871)。

一、2011-2015 年高中阶段专任教师数预测

高中阶段教育包括“高中教育”（普通高中和成人高中）和“中等职业教育”（中等专业学校、成人中专学校、职业高中、技工学校）。在“高中教育”中，成人高中专任教师占高中教育专任教师的比例较低，2006-2010 年分别为 0.37%、0.33%、0.31%、0.29%、0.23%，笔者在分析时将成人高中列入普通高中进行计算。

2010 年，我国共有专任教师 1400 余万人，其中高中阶段专任教师为 239 万人，占 16.98%。高中阶段教师队伍存在的主要问题是教师缺编。以普通高中为例，2010 年生师比为 16:1，2000 年以来一直在 15%~19% 间徘徊，与国家规定的编制标准有很大差距。此外，高中阶段生师比在区域间也存在很大差异。仍以普通高中为例，2010 年重庆市的生师比最高，为 19.45，上海市最低，为 10.10。^①“十一五”期间，随着国家对中等职业教育重视程度的提高，中职在校生人数增加较快，从 2006 年的 1809.89 万人提高到 2010 年的 2238.50 万人；而普通高中在校生人数出现了负增长，从 2006 年的 2531.97 万人降低到 2010 年的 2438.83 万人。普通高中与中职在校生人数差距逐年缩小，到 2010 年中职在校生已经接近普通高中。从普通高中与中职的专任教师来看，专任教师数量差距却逐年拉大，差距从 2006 年的 59 万人扩大到 2010 年的 65 万人。中职教育的生师比从 2006 年的 22.65:1 扩大到 2010 年的 25.69:1，远高于《中等职业学校设置标准》中规定的 20:1。可以看出，在整个高中阶段，不仅普通高中教师缺编，中职教师缺编问题也非常突出。

（一）预测依据

第一，《教育规划纲要》规定的 2015 年高中阶段在校生数发展目标。《教育规划纲要》提出，2015 年我国高中阶段教育在校生数达到 4500 万人，毛入学率为 87%，其中高中教育和中职教育在校生的比例各占 50%，为 2250 万人。^[1]

第二，2010 年以后扩大高中阶段教育的步伐会相对平稳。我国在“十五”后期高中阶段的适龄人口出现高峰，2004 年达到最高峰值 7700

万人左右，2005 年以后开始递减，2010 年进入 5000 万左右的低谷阶段，也就是 2010 年以后扩大高中阶段教育的步伐会相对地平稳。^[3]

第三，《关于制定中小学教职工编制标准的意见》规定的普通高中生师比。2001 年中央编办、教育部、财政部《关于制定中小学教职工编制标准的意见》规定，普通高中生师比城市为 12.5:1、县镇为 13:1、农村为 13.5:1。^[4]

第四，《中等职业学校设置标准》规定的中职生师比。教育部 2010 年颁布的《中等职业学校设置标准》规定，中职学校生师比应达到 20:1。^[5]

（二）预测结果

由于 2010 年以后我国扩大高中阶段教育的步伐会相对平稳，假设每年在校生人数匀速增长（即以平均速度增长），根据《教育规划纲要》制定的高中阶段发展目标，则可以预测 2011-2015 年高中阶段在校生数；根据各年度在校生人数，可以预测专任教师人数；根据《关于制定中小学教职工编制标准的意见》规定，以普通高中教师配备的生师比 13:1 计算，得到 2011-2015 年普通高中的专任教师数。2010 年普通高中的生师比为 16:1，考虑在三年内完成这一目标。为了预测“十二五”期间普通高中的专任教师数，笔者设定 2011 年普通高中的生师比为 15:1、2012 年为 14:1、2013 年为 13:1。虽然以后年份生源会有所减少，但从提高教育质量需求出发，保持专任教师数量不变。

按照《中等职业学校设置标准》的规定，可以测算各年度中职的专任教师数。2010 年中等职业教育的生师比为 25.69:1，距离 20:1 还有很大差距。同样假定在三年内逐步达到这一标准，设定 2011 年生师比为 24:1、2012 年为 22:1、2013 年达到 20:1，2014-2015 年的生师比维持 20:1 不变。

根据以上测算方法可以得出 2011-2015 年各年份高中阶段专任教师人数和新增专任教师需求人数（见表 1）。从表 1 可知，2015 年我国高中阶段专任教师人数将达到 291 万余人，其中普通高中专任教师近 179 万人、中职专任教师约为 112 万人。

① 参见教育部发展规划司：《全国教育事业发展规划统计分析报告》，2011 年，第 236 页。

表 1 2011- 2015 年高中阶段在校生数与专任教师数预测 (人)

		2011	2012	2013	2014	2015
在校生人数	高中阶段	46406320	46045600	45691038	45342537	45000000
	普通高中*	23998386	23614685	23237118	22865589	22500000
	中职	22407934	22430915	22453920	22476948	22500000
专任教师数	高中阶段	2533556	2706350	2910167	2911318	2912471
	普通高中*	1599892	1686763	1787471	1787471	1787471
	中职	933664	1019587	1122696	1123847	1125000
编制扩大新增教师	高中阶段	140324	172794	203816	1151	1153
	普通高中*	78156	86871	100707	0	0
	中职	62168	85923	103109	1151	1153

注：* 包含成人高中(表 2、表 3 同)。

二、2011- 2015 年高中阶段教师队伍建设公共经费需求预测

(一) 教师工资福利待遇的公共经费需求

目前的财政支出项目中，教育事业费包括人员支出和公用支出。其中，人员支出分为“工资福利支出”和“对个人和家庭的补助支出”：工资福利支出反映学校在职职工和临时聘用人员的各类劳动报酬以及为上述人员缴纳的各项社会保险费等；“对个人和家庭的补助支出”包括离退休费、抚恤金、生活补助、助学金及其他对个人和家庭的补助支出。人员支出扣除学生助学金后的数额即可视为教师工资福利待遇（包括在职教师和离退休教师）。前面已经预测出 2012- 2015 年高中阶段的专任教师数，为了测算 2012- 2015 年高中阶段教师的工资福利待遇，需要计算教师的人均工资福利待遇。现有的教育经费统计中，没有公共经费“人员支出”等相关数据，笔者使用预算内经费支出数据代替，然后根据预算内经费占公共经费的比例来推

算。另外，2007 年以前，我国没有专门的关于普通高中和中等职业学校的教育经费支出统计。因此，笔者根据 2007- 2009 年的经费统计数据

进行预测。
根据 2007- 2009 年普通高中和中职学校的预算内人员经费数据，扣除学生助学金即可得到相应的教师工资福利待遇支出。假定“十二五”期间，国家预算内投入用于教师人均工资福利待遇的支出按照 2007- 2009 年的平均速度增长，那么普通高中和中等职业学校的人均支出增长率分别为 12.95%、10.19%，由此可测算出“十二五”期间高中阶段教师人均工资福利待遇支出。2011- 2015 年，普通高中教师预算内工资福利待遇人均支出分别为 54904 元、62020 元、70051 元、79123 元和 89370 元；中职专任教师预算内工资福利待遇人均支出分别为 42722 元、47076 元、51873 元、57158 元和 62983 元。将预测的人均支出乘以 2011- 2015 年专任教师人数，就可得到 2011- 2015 年高中阶段教师预算内工资福利支出数额。

表 2 2011- 2015 年高中阶段教师工资福利待遇的公共支出 (万元)

		2011	2012	2013	2014	2015	合计
工资福利经费	高中阶段	13445943	16064328	19310709	21649148	24273912	94744042
	普通高中*	9247207	11011899	13180435	14887376	16815398	65142315
	中职	4198736	5052429	6130275	6761774	7458514	29601726
编制扩大新增经费	高中阶段	731306	992911	1305600	6925	7644	3044386
	普通高中*	451734	567131	742593	0	0	1761456
	中职	279573	425780	563007	6925	7644	1282929

从 2005- 2009 年我国预算内教育经费占公共经费的比例变化来看，这一比例处于逐年增长

的态势，已经从 2005 年的 90.4%增加到 2009 年的 93.4%。随着国家财政预算制度改革步伐的加

快, 预算内经费会越来越接近国家财政性经费数额。据此, 笔者将“十二五”期间预算内经费占公共经费的比例设定为 95%, 以此来推算高中阶段公共经费投入。2011-2015 年, 公共经费投入用于高中阶段教师工资待遇的支出达到了 9474 亿元, 由于扩大专任教师编制则需要增加投入 304 亿元 (见表 2)。

(二) 教师培训的公共经费需求

2011 年教育部《示范性县级教师培训机构评估标准》中要求, 每年当地政府财政拨付的中小学教师培训经费不低于本地教职工工资总额的 1.5%。^⑨计算教师培训经费投入, 需要测算教师工资总额。如前所述, 人员经费中的“工资福利支出”反映学校在职职工和临时聘用人员的各类劳动报酬以及为上述人员缴纳的各项

社会保险费等, 可以作为教师工资总额的替代数据。笔者仍以 2007-2009 年的历史数据为预测基础, 并假定“十二五”期间按照平均速度增长, 由此测算出 2011-2015 年普通高中教师工资福利人均支出分别为 63712 元、70670 元、78387 元、86947 元和 96441 元; 中职教师的工资福利人均支出分别为 55587 元、61852 元、68822 元、76579 元和 85209 元。将 2011-2015 年人均支出乘以相应的专任教师数, 可得到 2011-2015 年高中阶段教师工资总额。从各年教师工资总额中提取 1.5%, 可测算出 2011-2015 年高中阶段教师培训经费需求。从表 3 可以看出, 2011-2015 年公共教育经费用于高中阶段教师培训的总支出为 159 亿元, 扩大编制新增专任教师的培训经费为 5 亿元。

表 3 2011-2015 年高中阶段教师培训的公共支出 (万元)

		2011	2012	2013	2014	2015	合计
培训经费	高中阶段	230748	273401	326071	362217	402368	1594805
	普通高中*	152898	178805	210172	233123	258578	1033577
	中职	77849	94595	115899	129095	143790	561229
编制扩大 新增培训经费	高中阶段	12653	17181	22485	132	147	52598
	普通高中*	7469	9209	11841	0	0	28519
	中职	5184	7972	10644	132	147	24079

表 4 2011-2015 高中阶段教师队伍建设公共支出占 4%总投入的比例

	2011	2012	2013	2014	2015	合计
国内生产总值 (亿元)	471564	519509	572328	630518	694624	—
公共教育经费总投入 (亿元)	18060.9	20780.4	22893.1	25220.7	27785	114740.1
师资队伍投入 (万元)	13676691	16337729	19636780	22011365	24676280	96338847
教师编制扩大新增公共投入 (万元)	743959	1010092	1328085	7057	7791	3096984
师资队伍投入 占公共教育总投入的比例	7.57%	7.86%	8.58%	8.73%	8.88%	8.40%
编制扩大新增教育经费 占师资队伍投入的比例	5.44%	6.18%	6.76%	0.03%	0.03%	3.21%

注: 按照 GDP 每年 7% 的增速, 物价指数 102.96 计算, 为当年价格数。

(三) 高中阶段教师队伍建设公共经费占 4%总投入的比例

《教育规划纲要》明确了 2012 年公共教育经费占 GDP 的比例达到 4% 的目标。2010 年全国公共教育经费为 14670.07 亿元, GDP 为 401202 亿元, 公共教育经费占 GDP 比例为 3.66%。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》规定了 GDP 年均增长 7% 的发展目标。在测算“十二五”期间的 GDP 时, 由于

GDP 平减指数无法在统计资料中获得, 这里以消费物价指数 (CPI) 作近似平减。假设“十二五”期间的物价指数与“十一五”期间相同, 笔者取“十一五”期间的 CPI 平均数 102.96 进行平减, 测算“十二五”期间的 GDP。2011 年初步核算的 GDP 为 471564 亿元, 但 2011 年公共教育经费占 GDP 比例尚未公布, 笔者取 2010 年和 2012 年的中间值, 即 3.83%, 2012-2015 年按照 4% 的目标估算, 可以得到“十二五”期间我国的公共教育

经费投入。从表 4 可以看出, 2011-2015 年公共教育经费总投入达到 114740.1 亿元, 其中用于高中阶段教师队伍建设的支出约 9634 亿元, 占公共教育经费总投入的 8.40%。为了逐步提高高中阶段教育质量, 我国必须增加高中阶段的教师编制数量。在编制数量逐步提高的 2011-2013 年, 新增教育经费投入的压力较大, 新增经费占高中阶段教师队伍建设支出的比例相对较高, 分别为 5.44%、6.18%、6.76%。因此, 从保证质量和促进公平的角度出发, 在“十二五”的前三年, 公共教育经费应该向高中阶段教育适当倾斜, 并将重点转到扩大教师队伍编制和教师培训上, 以保证高中阶段拥有数量充足且优质的教师。

三、结论与建议

在保证教育质量和教师数量充足的前提下, 实现《教育规划纲要》规定的高中阶段在校生数达到 4500 人的发展目标, 2015 年我国高中阶段专任教师将达到 291 万人, 教师队伍建设公共经费需求为 2468 亿元。2011-2015 年在高中阶段教师队伍建设(包括教师工资待遇和教师培训)方面的总投入达到 9634 亿元, 占公共教育总投入的 8.40%。由于扩大了专任教师编制, 在补充新教师和新教师培训方面的公共投入约 310 亿元, 占高中阶段教师队伍建设公共投入的 3.21%。

“十二五”期间, 高中阶段教育兼具数量普及与质量提高的双重任务。加快普及高中阶段教育的前提之一是政府必须提供充足的教育经费, 必须强调政府的财政责任, 努力提高政府投入在高中教育经费中的比例。^⑥根据本文的测算, 高中阶段教师队伍建设的公共教育支出仅占公共教育总投入的 8.40%, 远低于高中阶段专任教师占全国专任教师 16.98%的比例。高中阶段教育是一种典型的准公共产品, 具有较高的私人收益的同时, 又具有较高的社会收益, 但总体来看, 其社会收益要大于个人收益, 按照“谁受益, 谁承担”的教育成本分担原则, 政府对高中阶段教育应当承担主要责任。^⑦在国家经济实力不断增强、义务教育全面普及的情况下, 各级政府更应当把更多的资源投入高中阶段教育。

当前, 我国教育改革进入全面提高教育

质量、大力促进教育公平的新阶段, 由外延发展转向内涵发展、由硬件建设转向软件建设成为教育鲜明的时代特征。“十二五”期间, 我国教师队伍建设的总体目标是提高教师地位、维护教师权益、改善教师待遇, 使教师成为受人尊重的职业。为了提高高中阶段教育质量, 走教育内涵式发展道路, 国家应加大高中阶段教师队伍建设的经费投入力度, 提高教师的福利待遇, 扩大教师的编制数量, 重视普通高中教师培训和中职“双师型”教师培养。

需要指出的是, 本文的测算只包括工资福利待遇和教师培训经费。加强教师队伍建设还需要加强教师管理, 如教师资格制度建设、教师信息数据库建设等, 这都需要一定的经费投入。另外, 测算也仅仅是一个总量概念, 考虑到我国高中教师资源配置的区域差异明显, 测算是比较保守的。从“增量改革”和“促进公平”的角度出发, 我国应该加大对西部地区、欠发达地区和民族地区的支持力度。在这方面, 笔者建议中央财政单独设立专项资金, 建立高中教师特殊地区工作津贴。

[参考文献]

- [1] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[EB/OL].(2010-07-29)[2012-10-16].http://www.gov.cn/jrzq/2010-07-29/content_1667143.htm.
- [2] 新华网.逾 2 万亿教育投入怎么“花”:代表委员聚焦“4%”[EB/OL].(2012-03-08)[2012-10-11].http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-03/08/c_111623154.htm.
- [3] 刘丽梅, 孙红磊.略论扩大高中阶段教育规模[J].河北科技师范学院学报:社会科学版, 2006(2):124-128.
- [4] 关于制定中小学教职工编制标准的意见[EB/OL].(2001-10-08)[2012-10-16].http://www.edu.cn/zhuanti_5118/20090408/t20090408_371284.shtml.
- [5] 中等职业学校设置标准[EB/OL].(2010-08-25)[2012-10-11].http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-08/25/content_20787836.htm.
- [6] 示范性县级教师培训机构评估标准[EB/OL].(2011-12-07)[2012-10-12].<http://www.moe.gov.cn/ewebeditor/uploadfile/2011/12/07/20111207173345446.doc>.
- [7] 刘泽云.我国普通高中经费政府分担比例问题研究[J].教育与经济, 2009(1):5-9.
- [8] 李芙蓉.我国普通高中教育投入现状分析[J].教育发展研究, 2008(11):55-59.

(责任编辑 余丽红)