## 国务院关于教师队伍建设和教师法实施情况的报告

--2021年10月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上  
教育部部长 怀进鹏

全国人民代表大会常务委员会：  
　　受国务院委托，我向全国人大常委会报告教师队伍建设和教师法实施情况，请审议。  
　　教师是立教之本、兴教之源。长期以来，党和国家坚持把加强教师队伍建设作为教育事业发展的基础性工作，1993年《中华人民共和国教师法》（以下简称教师法）的颁布标志着教师的法律地位得以确立，为我国教师队伍制度化建设提供了法制保障。党的十八大以来，习近平总书记就加强教师队伍建设作出系列重要指示，强调教师是教育工作的中坚力量，广大教师要做“四有”好老师、“四个引路人”，实现“四个相统一”，各级党委和政府要坚持把教师队伍建设作为基础工作，提升教师素质，改善教师待遇，关心教师健康，维护教师权益，让教师真正成为最受社会尊重和令人羡慕的职业，支持优秀人才长期从教、终身从教。李克强总理强调，要依法加强义务教育教师收入保障，加大在职培训、学历教育力度，提高义务教育教师素质。在今年的《政府工作报告》中，李克强总理进一步强调健全教师工资保障长效机制，加大对乡村教师培训、在职提升学历、职称评定的政策倾斜。王沪宁、韩正、孙春兰同志多次对教师队伍建设工作提出明确要求。  
　　各地区、各部门深入贯彻落实习近平总书记关于教育的重要论述和党中央、国务院决策部署，认真执行教师法，教师队伍建设工作取得明显进展。教师队伍规模不断扩大，专任教师总数由1993年的1097.89万人提高到2020年的1792.97万人，增长63.31%。教师学历水平不断提升，1993年至2020年，小学教师学历合格率从84.7%提高到99.98%，初中教师学历合格率从59.9%提高到99.89%，高中教师学历合格率从51.5%提高到98.79%，幼儿园教师专科以上学历占比从2.8%增长至85.75%，小学教师本科以上学历占比从0.18%增长至66%，高中教师研究生学历占比从不到1%增长至11.47%，高校具有博士学位教师占比从1.70%增长至27.75%。强化教师待遇保障，加大教师表彰奖励力度，在全社会营造尊师重教的氛围，广大教师职业荣誉感、获得感、幸福感不断增强。  
　　下面，我从四个方面就教师队伍建设和教师法实施情况进行汇报。  
**一、**教师队伍建设和教师法实施重点工作情况  
　　（一）坚持和加强党对教师工作的全面领导，牢牢把握正确方向。  
　　一是坚持把教师队伍政治建设摆在首位。大力推进党的建设与教师队伍建设深度融合，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，确保党中央、国务院关于教师队伍建设改革的重大决策部署有效贯彻落实。二是抓好教师政治理论学习和“四史”学习教育。推动习近平新时代中国特色社会主义思想入脑入心，着力打造理想信念坚定、政治素质过硬、业务能力精湛的教师队伍。三是加强和改进高校教师思想政治工作。推动修订普通高等学校基层组织工作条例，加快构建高校思想政治工作体系，加强教师党支部建设，配齐建强高校思想政治工作队伍和党务工作队伍，强化教师党支部书记“双带头人”队伍培育，高校总体配备“双带头人”比例超过95%、民办高校达80%以上。  
　　（二）坚持师德师风是评价教师队伍素质的第一标准，健全师德建设长效机制。  
　　一是完善师德建设制度体系。深入学习贯彻习近平总书记提出的“四有”好老师、“四个引路人”、“四个相统一”等要求，着力构建新时代师德师风建设管理制度体系，出台新时代高校、中小学、幼儿园教师职业行为十项准则（以下简称“十项准则”）及违规处理指导意见，明确新时代师德规范。二是建立健全师德教育常态机制。常态化开展师德专项教育，将师德师风“硬指标”全面落实到新教师岗前培训和在职教师全员培训中，作为教师招聘引进、职称评聘、评优奖励的首要要求，强化师德师风涵养。三是强化师德考核评价。建立教职员工准入查询性侵违法犯罪信息制度，制定违规问题查处和公开通报等一体化措施，严惩师德违规行为。开展中小学教师有偿补课和收受礼品礼金专项整治。四是强化先进典型引领。构建和完善以人民教育家、时代楷模、全国教书育人楷模、全国模范教师、全国优秀教师为代表的教师荣誉表彰体系。选树宣传“人民教育家”于漪、卫兴华、高铭暄，“七一勋章”获得者张桂梅，“时代楷模”李保国、黄大年、钟扬、陈立群等全国教师重大典型，充分发挥优秀教师的引领示范作用。  
　　（三）大力振兴教师教育，提升教师能力素质。  
　　一是建立中国特色教师教育体系。持续推动教师教育改革，形成了以师范院校为主、综合大学共同参与的开放灵活的教师培养格局，实现了由“本科、专科、中师”三级师范体系向“研究生、本科、专科”三级师范体系的跃升。目前，全国开办教师教育的院校共有696所，其中师范院校207所，非师范院校489所，在校师范专业学生261.58万人，为国家教育发展提供充足师资储备。二是持续为基础教育注入优质师资。2007年起在教育部直属师范大学实行师范生免费教育（2018年改为师范生公费教育），累计招收公费师范生12.3万人，90%的毕业生到中西部省份任教。全国28个省份实施地方师范生公费教育，每年有4万余名高校毕业生到农村地区中小学任教。三是着力提升教师能力素质。2010年启动实施“国培计划”，11年来中央财政投入超过200亿元，培训教师校长超过1700万人次，带动各地建立五年一周期的教师全员培训制度。习近平总书记给予充分肯定，指出“国培计划”为中西部地区教育事业发展做了一件大好事。四是大力建设职业教育“双师型”教师队伍。“十三五”期间，中央财政每年投入6.75亿元支持实施职业院校教师素质提高计划，打造全国职业院校教师教学创新团队，大力推进校企共建“双师型”教师培养培训基地和企业实践基地，“双师型”教师队伍不断扩大。五是全面推进高校教师能力建设。落实教授为本专科生上课的教学制度，全面开展高等学校教师教学能力提升培训，助力高等教育内涵式发展。开展全国高校黄大年式教师团队创建工作，首批全国高校黄大年式教师团队在今年教师节前夕收到了习近平总书记重要回信。  
　　（四）全面推进教师管理改革，现代化教师管理体系初步建立并不断完善。  
　　一是推进教师资格制度改革。落实法定教师资格制度，2011年启动中小学教师资格考试和定期注册改革试点，逐步实施国家统一的中小学、幼儿园教师资格考试制度，提高新任教师准入门槛和国家通用语言文字教育教学水平，严把教师入口质量关。截至2020年底，认定取得教师资格证书人员共3693万人次。坚持从严管理，“十项准则”颁布以来，121人因严重违背师德问题被撤销教师资格，951人因违法犯罪等丧失教师资格终身不得再取得。二是强化义务教育学校校长教师交流轮岗。2014年出台县（区）域内义务教育学校校长教师交流轮岗意见，优化县域教师管理体制，推进“县管校聘”管理改革，促进教师合理流动，推动教师资源均衡配置。三是落实中小学校长教师管理评价改革。出台中小学校领导人员管理暂行办法，明确选拔任职资格和条件。推动各地开展中小学校长职级制改革，拓展校长职业发展空间。2011年以来，先后颁布幼儿园、小学、普通中学、中等职业学校教师专业标准，印发幼儿园园长和义务教育学校、普通高中、中等职业学校校长专业标准，为校长教师考核评价提供基准依据。四是推动高校教师考核评价改革。2016年印发深化高校教师考核评价制度改革的指导意见，高校教师评价突出教育教学业绩，完善科研评价导向，引领教师专业发展。2020年出台关于加强新时代高校教师队伍建设改革的指导意见，大力推进高校人事制度和考核评价制度改革，努力破除唯论文、唯帽子、唯职称、唯学历、唯奖项弊端。五是深化教师职称和岗位制度改革。推进幼儿园、中小学、中等职业学校、高校教师职称制度改革，在中小学幼儿园设置正高级职称，建立符合职业教育特点的教师职称制度，将高校教师职称评审权下放至高校，激发教师创新创造活力。六是推进教师编制与配备管理改革。统一城乡中小学教职工编制标准，出台十余项专门政策措施，指导各地根据教职工编制在不同地区、城乡、学校及学段间的需求变化，加强教职工编制结构优化、存量挖潜和管理创新。加大编制统筹配置和跨市县调整力度，历史性解决了城乡编制标准“倒挂”问题。出台幼儿园教职工配备标准，支撑学前教育快速发展。推动各省结合实际制定特殊教育教师编制标准，强化特殊教育教师配备。研制外籍教师聘任和管理办法，规范外籍教师管理。七是推动中小学教师减负改革。2019年出台中小学教师减负政策，纳入整治形式主义专项工作，对影响教师教育教学的督查检查评比考核事项进行集中清理，为教师营造潜心教书、静心育人的良好环境。八是以新技术助推教师队伍建设改革。启动人工智能助推教师队伍建设行动试点，探索人工智能、大数据等新技术支撑教育改革的新路径与新模式。  
　　（五）着力加强高层次人才建设，服务国家重大战略实施。  
　　一是完善高校高层次人才建设制度。出台高层次人才发展指导意见，坚持党管人才、服务发展大局、突出育人导向、激发人才活力、优化人才布局、扩大人才开放基本原则，推动形成具有中国特色和国际竞争力的高校人才制度体系。二是加强紧缺领域人才培养。着眼于战略支撑和高端引领，实施基础学科深化建设行动、关键领域核心技术高层次人才培养行动、交叉学科高质量发展行动、产教融合建设行动等，加快高层次人才培养。三是实施好重大人才专项。实施好国家长江学者奖励计划等重大人才项目，着力打造创新团队，培养引进一批具有国际影响力的学科领军人才和青年学术英才。加强高端智库建设，依托人文社会科学重点研究基地等，汇聚培养一大批哲学社会科学名家名师。  
　　（六）倾斜支持紧缺薄弱领域教师队伍建设，推进全面均衡发展。  
　　一是全面加强乡村教师队伍建设。2015年启动乡村教师支持计划，2020年出台加强新时代乡村教师队伍建设的意见，加快培养“下得去、留得住、教得好”乡村教师，服务乡村振兴战略。强化乡村教师编制配备，大力实施“特岗计划”，累计为中西部地区乡村学校补充教师103万人，覆盖中西部22个省份、1000多个县、3万多所学校。深入实施乡村教师生活补助政策，覆盖中西部22个省份725个原连片特困地区县，8万所乡村学校、129.8万名教师受益。推动职称评聘向乡村教师倾斜，拓展乡村教师职业发展通道。大力提升乡村教师能力素质，“国培计划”重点支持中西部地区加强乡村教师培训，为乡村教师提供高质量学习机会。向在乡村学校从教30年以上的教师颁发荣誉证书，增强乡村教师职业荣誉感。二是强化学前教育教师配备。推动实施三期学前教育行动计划，落实幼儿园教职工配备标准，推动全国19个省份出台公办园教师编制标准，截至2020年，全国共有幼儿园教职工519.8万人，比2012年增加270.8万人。三是支持特殊教育教师队伍建设。实施特殊教育提升计划，加强教师配备，截至2020年，全国特殊教育教师有6.62万人，比2012年增加2.24万人。四是配齐建强高校思政课教师队伍。推动各地各校在核定教师编制时优先配备思政课教师，截至2021年4月，全国高校专兼职思政课教师达到11.6万人。构建国家、地方、高校三级培训体系，不断提高思政课教师综合素质，每年累计开展网络培训100多万人次。五是实施教师人才支教援助专项。党的十八大以来，先后实施“三区”人才计划教师专项、援藏援疆万名教师支教、中小学银龄讲学、高校银龄教师支援西部等系列支教计划，累计派出17万余名教师到“三区”县支教，1万名教师援藏援疆支教，招募近1万名优秀退休教师到农村中小学和西部高校支教讲学。  
　　（七）着力提升教师地位待遇，教师职业吸引力不断增强。  
　　一是持续抓好义务教育教师工资待遇保障落实。健全义务教育教师工资待遇保障长效机制，督促各地落实义务教育教师平均工资收入水平不低于或高于当地公务员平均工资收入水平的政策要求，全国2846个县根据预算安排全部实现“不低于”目标。二是完善中小学教师收入分配激励机制。实施并完善教师绩效工资制度，绩效工资发放有效体现教师工作量和工作绩效，向班主任和特殊教育教师倾斜，激发教师工作积极性。三是推进高等学校教师薪酬制度改革。落实以增加知识价值为导向的分配政策，扩大高校工资分配自主权，探索建立符合高校特点的薪酬分配制度，突出岗位职责、工作业绩、实际贡献导向，加大对教学型教师的激励力度。  
**二、**教师队伍建设和教师法实施存在的问题  
　　对标习近平总书记的要求，对标教师法的规定，对标教育改革发展的需求，对标广大教师的期盼，教师队伍建设工作还存在许多亟待破解的难题，具体包括以下五个方面：  
　　一是教师思想政治工作存在薄弱环节。高校教师思政建设存在“上热中温下凉”问题，重视程度从校党委、院（系）党委到党支部和教师层层衰减。党委教师工作部职责边界不清晰，人员力量配备不足。二级学院院长、书记对教师思想政治工作存在认识误区和管理盲区。  
　　二是师德师风问题时有发生。个别高校教师公开发表不当言论，高校对师德失范教师惩处上宽松软，在教师选聘、海外人才引进、外籍教师聘任、职称评聘中对思想政治和师德考察缺乏有效手段。中小学教师违规校外兼职有偿补课、体罚学生，幼儿园教师虐待儿童等问题仍时有发生，损害了教师整体形象。  
　　三是教师培养培训水平仍需提高。地方师范院校在学科建设、师资力量等方面存在明显不足。职业院校教师培养体系不够健全，高水平普通高校开展职业院校教师培养的动力不足。教师培训的针对性和有效性有待提高，市县级教师发展机构建设薄弱，尚不能有效支撑教师全员培训与终身学习。  
　　四是教师管理体制机制仍需进一步创新。城乡之间、区域之间、学段之间教师结构性矛盾仍然较为突出。公立学校非在编教师尚需进一步加强规范管理，教师县管校聘制度性障碍尚需突破。公办幼儿园教师职业吸引力较低，尚需创新教师补充配备方式、完善待遇保障机制，乡村教师待遇还有待进一步提高。  
　　五是教师职称晋升难问题亟待破解。教育系统专业技术人员聚集，教师入职学历不断提升，专业技术高级、中级岗位比例偏低，教师职称晋升难、职业发展渠道狭窄，影响了教师职业发展。  
　　从长远来看，教师队伍建设离实现教育现代化的要求还有较大差距：  
　　一是教师从教的责任感、使命感需要持续强化。教师潜心从教、热心从教的动力需要提升，要进一步引导教师保持热爱教育的定力和淡泊名利的坚守，实现“经师”与“人师”的统一。  
　　二是教师队伍整体素质有待进一步提升。教育现代化需要打造一批高素质专业化创新型的教师队伍，我国教师队伍庞大，但是整体素质不高，能力提升空间还很大，尚不能满足建设高质量教育体系的需要。中小学幼儿园教师学历层次不高、能力素质不足，具有研究生学历的教师不到4%；乡村教师整体层次素质更显薄弱；职教“双师型”教师素质能力建设任重道远，部分职业院校“双师型”教师比例过低，教师的实践经验、实践技能仍待提升；高校教师中高层次人才不足，创新人才培养能力不足，距离建设人才强国、科技强国要求还有一定差距。  
　　三是教师资源灵活均衡配置面临体制机制障碍。区域之间、城乡之间、校际之间师资水平总体上仍存在差距。义务教育优质均衡发展、乡村教育振兴等重要工作的开展，都需要推进校长教师交流轮岗，灵活均衡配置教师资源，教师管理体制机制改革任务还很重。  
　　四是教师职业吸引力需要持续增强。教师整体社会地位还不够高，教师职业吸引力还不够强，距离习近平总书记提出的让教师成为最受社会尊重和令人羡慕的职业还有一定差距，实现优秀人才争相从教、教师人人尽展其才、好教师不断涌现的良好局面任重道远。  
**三、**加强教师队伍建设的下一步考虑  
　　下一步，我们将全面贯彻落实习近平总书记关于教育的重要论述，针对教师队伍建设存在的突出问题，着眼于“十四五”教育改革发展的近期目标与2035年实现教育现代化、建成教育强国的远景目标，从以下几方面全力加强教师队伍建设。  
　　一是全面加强教师思想政治与师德师风建设。健全高校教师思想政治工作体制机制。在各级党委（党组）对高校巡视中加强教师思想政治和师德师风专项检查，从严管理院长、书记关键岗位，把责任落实落细。坚持德法并举，推进“十项准则”贯彻落实，持续通报师德违规问题查处典型案例，开展警示教育。推进教师“四史”学习和师德常态化教育，引导广大教师坚持“四个相统一”，争做“四有”好老师，当好“四个引路人”，成为“大先生”。  
　　二是着力构建高质量教师发展体系。推出新时代基础教育强师计划，加强师范院校建设支持力度，重点建设一批国家师范教育基地，支持一批地方薄弱师范院校，整体提升教师教育水平。鼓励支持高水平综合大学举办教师教育，稳步扩大研究生层次教师培养规模。推进实施师范类专业认证，提高师范教育门槛。建设国家教师队伍建设改革实验区，推动高校、地方政府、中小学“三位一体”的现代化教师治理模式。推进实施中西部欠发达地区优秀教师定向培养计划，每年为脱贫县和中西部陆地边境县定向培养万名优秀教师。着力加强县级教师发展机构建设，打造区域教师发展支持服务体系。鼓励支持高水平工科大学培养职业院校教师，建设职业教育师资培养培训基地、教师企业实践基地，强化校企合作、产教融合的高水平职教师资培养培训体系建设。推进高等学校建设教师发展机构，打造集教师研修、教学研究、个体咨询、教育技术创新于一体的综合平台。  
　　三是全力打造高水平专业化教师队伍。围绕建设高素质专业化创新型教师队伍的核心目标，遵循教师发展规律，突出分类施策，打造高层次教师队伍。扩大高中研究生层次教师培养规模，将义务教育阶段教师培养提升到本科及以上层次，将幼儿园教师培养提升到专科及以上层次。着力推进教师培养培训一体化改革，推动教师培训与学历教育相衔接。深入实施名师名校长领航工程，打造基础教育改革发展带头人。深化产教融合、校企合作，推进职教“双师型”教师队伍建设。持续推进全国高校黄大年式教师团队建设。  
　　四是重点破解教师队伍建设瓶颈难题。针对教师供给、职称、待遇等问题，持续发力，久久为功。强化教师供给配备，推动各地破解中小学教职工供需矛盾、结构矛盾，实现以县为单位，省市县全面达到国家基本编制标准。支持地方创新幼儿园教师补充配备方式，完善待遇保障机制。适当提高高级、中级教师岗位比例，畅通教师职业发展通道。优化教师性别比例。坚持“定向评价、定向使用”，继续推动中小学教师职称评聘向乡村教师倾斜。推动各地下放高校教师职称评审权，完善评价标准，创新评价机制，深化高校教师职称制度改革，充分激发高校教师积极性、创造性。健全义务教育教师待遇保障与调整机制，落实教师平均工资收入水平不低于当地公务员平均工资收入水平，压实地方经费保障责任，依法严格预算执行管理。落实好乡村教师生活补助政策，逐步提高乡村教师待遇，增强乡村教师获得感。  
　　五是持续推进教师队伍建设综合改革。完善教师资格考试制度，提高教师准入门槛。推进“县管校聘”改革，稳妥推进校长教师交流轮岗，促进区域内教师均衡配置。推进“组团式”教师人才支教，服务和支撑国家乡村振兴、稳边固疆等重大战略。以教育评价改革为牵引，不断深化教师管理综合改革，突出质量导向，注重凭能力、实绩和贡献评价教师，坚决扭转轻教学、轻育人等倾向。推进大数据库建设与应用，强化技术助力教师队伍建设改革。  
**四、**教师法修订工作进展与计划  
　　1993年颁布的教师法为我国教师队伍建设提供了重要的法理基础、底线保障与改革方向。但是，一段时间以来教师队伍的规模、质量、结构都发生了很大变化，教师法的多项规定已经不能适应新时代教育改革发展要求，需要进行修订。2018年党中央、国务院印发《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》，确立了新时代教师队伍建设改革的主体框架和主要内容，明确提出修订教师法，教师法修订工作被列入第十三届全国人大常委会五年立法规划。加快推进教师法修订工作，开展专项课题研究，形成了教师法修订建议稿，广泛听取了各级各类学校、相关领域专家以及中央部门、地方教育行政部门意见，经认真研究、反复修改，形成了修订草案。  
　　教师法修订整体思路是：深入贯彻习近平总书记关于教育的重要论述精神和党中央、国务院决策部署，落实立德树人根本任务，适应教育改革发展的新形势，加强制度供给，发挥法律在教师队伍建设中固根本、稳预期、利长远的重要作用，破解教师工作重点难点问题，针对教师整体素质需要提升、结构不够合理、培养体系不健全、管理制度不完善、权益保障需要强化等难题，创新管理制度、强化保障机制、破除体制机制障碍，打造党和人民满意的高素质专业化创新型教师队伍。  
　　教师法修订主要聚焦以下内容：一是加强党对教师工作的领导，确保教师队伍建设政治方向正确。二是突出师德师风第一标准，将党中央、国务院关于师德师风建设的要求转化为法律规范。三是明确教师职业定位，强调教师承担为党育人、为国育才使命。四是明确教师权利义务，增加教师教育教学自主权、教育惩戒权和对创新内容的知识产权等，强化教师对未成年学生的保护救助义务。五是提高教师准入门槛，提高各级各类教师学历要求，建立教师从业资格审核把关机制，把好准入关口。六是健全教师聘任和管理制度，明确教师职称评聘应当与岗位设置相结合，在教师考核评价中突出师德师风第一标准和立德树人导向。七是加强培养培训，确立中国特色教师教育体系，建立公费师范生制度和在职教师全员培训等。八是强化待遇和保障，分类建立保障机制，建立多劳多得、优绩优酬的工资分配制度和晋级增薪机制，落实为教师减负要求，保障教师潜心教书、静心育人。九是完善教师奖惩制度，明确教师表彰的要求，细化教师违规情形和处理办法。  
　　下一步，我们将按照法律修订程序，加快工作进程，进一步完善修订草案，尽快报请全国人大常委会审议。  
　　长期以来，全国人大对教师队伍建设工作和教师法实施给予高度重视和大力支持，在此表示衷心感谢。也恳请全国人大一如既往地关心、支持教师队伍建设工作。  
　　我们将紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，不忘初心、牢记使命，始终站稳改善民生和增进人民福祉的立场，认真研究落实全国人大和各位委员的意见，切实加强和改进教师队伍建设工作，努力建设一流教师队伍，为建设教育强国、办好人民满意的教育作出新的更大贡献。