

日本义务教育学校班级编成标准及教师定额政策的内容与特点

王路曦 朱家存

(安徽师范大学教育科学学院, 芜湖 241000)

[摘要] 日本为了实现义务教育阶段学校班级规模和教师配置的最大合理化, 提高义务教育水准, 消解基础教育不平等现象, 在1958年便颁布了《公立义务教育诸学校班级编成及教职员定额数标准法》。依据此法, 日本先后进行了十次“教职员定额数调整计划”, 逐步构建出学校班级编成与教师定额配置一体化系统, 在缩小班级规模、提高教学质量、减少校园欺凌、避免学生辍学等方面发挥了良好的作用。梳理总结这十次调整计划的内容及其重点措施, 发现该政策特点主要有: 长期推进教学小班化, 努力降低生师比; 坚持以学生为本, 采用“标准加机动”的教师编制核定模式; 完善法律制度, 切实保障政策贯彻落实; 适应现实需要, 针对义务教育发展面临的新形势和新需求及时调整教师编制政策。

[关键词] 日本; 班级编成; 教师编制; 义务教育

中图分类号: G629.313 文献标识码: A 文章编号: 1003-7667(2017)12-0030-07

日本义务教育学校班级编成及教职员定额数主要依据文科省(旧称文部省)“教职员定额数调整计划”(教职员定额数改善計画)^[1](下文简称为“定额调整计划”)进行调整。本文通过对班级编成标准和教师定额数的相关政策进行梳理, 总结其内容与特点。

一、日本班级编成标准和教师定额数的政策规定

日本班级编成标准和教师定额数作为定额调整计划的核心内容为各学校的班级设定和人员配置提供了标准和依据。

(一) 有关班级编成的政策规定

班级编成是指将学生按照一定标准组成特定班级的活动。日本于1958年颁布《日本公立

义务教育学校班级编成及教职员定额数标准法》[公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律(昭和33年法律第116号)]^[2](下文简称《义务教育标准法》)。此后, 日本根据此法并参照当时的教育发展水平、财政经济条件等设置班级编成标准。

《义务教育标准法》经过数次修改, 到2011年已将公立中小学校各年級的班级编成标准定为每班40人(上限, 下同)。根据2013年开始的计划^[3], 2017年的标准是小学一二年级为30人, 初三以下其他年级为35人。多年級学生混编为同一个班的复式班级, 标准为小学16人(有一年级学生的为8人)、中学8人、特别支援学校8人。比如, 公立中学某个年級有70人, 就必须分成两个35人的班, 71个人则必须分成

①本文系2013年国家社科重点项目“中小学教师编制城乡一体化研究”(项目批准号: 13ASH006)的阶段性研究成果。

作者简介: 王路曦, 男, 安徽师范大学教育科学学院讲师, 教育学博士;
朱家存, 男, 安徽师范大学教育科学学院教授。

23人、24人、24人的3个班。《义务教育标准法》规定了班级编成的框架，各都道府县教育委员会（下文略称都道府县教委）依据此框架制定班级编成的“基准”。

（二）有关教师定额数的政策规定

所谓义务教育阶段公立学校教师定额数，是指每年分配到各都道府县公立中小学校的教职员总数，由县级^①教委根据国家规定的教职员定额总数进行分配，其分配依据是各学校班级数量。在2004年以前，分配方式的具体操作为：首先，由市町村教育委员会将当地学校情况及各校校长的申请统计上报给都道府县教委；之后，都道府县教委根据国家制定的定额数及分配系数来确定各市町村应配教职工数；最后，都道府县教委把分到市町村的教职工数细化，

分配到每个学校后再进行公布。不过，自2004年推行“自由裁量”制度后，都道府县教委不再将教职工数量具体确定到学校，而由市町村教委自主分配。

根据各地需求的不同，教师定额数量主要有两种计算方式：一种是“基础定额”，另一种是“加配定额”。基础定额是指校长以外的专任教师额度，通过这种方式确定的教师人数占总教师数的绝大部分，主要根据班级数计算。具体计算方式为：每个学校将其班级总数乘以《义务教育标准法》中规定的系数，得出每个学校所需要的教师数。如表1所示，拥有19-21个班级的小学，系数为1.17。因而，假如某小学有20个班级，则该校需要 $20 \times 1.17 = 23.4$ 位专任教师，即24位专任教师。

表1. 日本教师编制数量计算系数表

学校种类	小学																
学校规模 (班级数)	1-2	3-4	5	6	7	8-9	10-11	12-15	16-18	19-21	22-24	25-27	28-30	31-33	34-36	37-39	40以上
编制系数	1	1.25	1.2	1.292	1.264	1.249	1.234	1.21	1.2	1.17	1.165	1.155	1.15	1.14	1.137	1.133	1.13
学校种类	初中																
学校规模 (班级数)	1	2	3	4	5	6	7-8	9-11	12-14	15-17	18-20	21-23	24-26	27-30	33-35	36以上	
编制系数	4	3	2.667	2	1.66	1.75	1.725	1.72	1.57	1.56	1.557	1.55	1.52	1.517	1.515	1.483	

数据来源：http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=333AC000000116&openerCode=1.2017-11-06.

“加配定额”即根据当地的具体教育政策和学校的个性化教育问题来确定教师数量。当“基础定额”方式无法满足学校正常运转时，针对特定情况在基础定额以外进行配置的教职员称作“加配”教职员。一般而言，这种特定情况主要包括：规模较大的学校（30个班级以上的小学，18个班级以上的初级中学）以及小学和初级中学一贯制的学校，可另配1个教师编制；寄宿制学校可根据寄宿学生数量而适当增加编制数，具体说来，每40名寄宿生增配1个编制；为推动和支持教育教学改革而特别增加的编

制；文部大臣可授权为特殊地区（诸如煤矿地区、简易旅馆业集中地区等）的学校增设1至2个教师编制；为满足少数学生（诸如厌学儿童、残疾儿童和归侨子女）的特殊教育需求，学校也可申请增加教职员编制数。

事实上，由于日本近年来一直没对《义务教育标准法》进行修改，教师基础定额的设置相对稳定，教师数量主要靠加配定额的方式调整。截至目前，每年度加配教师数量已经占到基础定额教师数10%左右。以2016年为例，全日本义务教育阶段基础定额为62.7万人，而加配

①日本实行国家·都道府县·市町村的三级行政管理，县级相当于我国的省级。

定额达到6.4万人。^[4]

从上述内容可以看出，决定学校规模的班级总数会根据班级编成标准而改变，而教职员定额又是以学校规模为基础进行算定，所以班级编成标准和教职员定额是内外一体的制度。

二、教职员定额数调整计划的实施历程及其主要内容

截至2017年，日本共计进行了十次定额调整计划，其中，最近三次的调整计划是部分实施，而此前的七次调整计划均为完整实施。

(一) 前七次班级编成标准及教职员定额数调整的具体内容

根据《义务教育标准法》的规定，教职员定额数调整直接受到班级编成标准的影响。因而，在推进调整计划时，首先会对班级编成标准进行调整，在较大层面对教师数量施加影响（基

础定额），然后再针对当时教育问题进行小层面的补充性（加配定额）调整。

在制定1958年的《义务教育标准法》时，班级编成标准规定为50人，主要是解决当时较为常见的每个班60多名学生的班级超额问题。为了落实这个规定，1959年，文部省第一次制定定额调整计划并分阶段实施，最终达到班额上限50人的目标，并根据法律规定的计算方法计算教师分配数量。第二次定额调整计划（1964-1968年）将班级编成标准调整为45人，第五次定额调整计划（1980-1991年）将班级编成标准调整为40人。此外，第五次定额调整计划还取得了其他方面的成果。例如，从全国学力与学习状况调查的结果来看，偏远地区学校中学生的学力已接近城市地区的学生，显示出教师定额调整计划在促进教育机会平等和提高教育教学质量等方面带来的积极效用。

表2. 日本前7次教职员定额数量调整计划概要

	第一次 (1959-1963)	第二次 (1964-1968)	第三次 (1969-1973)	第四次 (1974-1978)	第五次 (1980-1991)	第六次(1993-1998)	第七次 (2001-2005)
计划年数	5年	5年	5年	5年	12年	6年(后延至00年)	5年
学籍编制标准	50人	45人	—————>		40人	—————>	
调整增加(人)	34000	61683	28532	24378	79380	30400	26900
自然增减(人)	-18000	-77960	-11801	38610	-57932	-78600	-26900

资料来源：文部科学省. 子どもと正面から向き合うための新たな教職員定数改善計画案(H25~29年の5ヵ年計画)の策定について[EB/OL]. (2012-9-7) [2017-4-12] http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/003/1326013.htm.

在班级规模缩小且教师数量也相应调整的同时，由于少子化的原因，日本义务教育阶段学生数一直在自然减少^[5]。国立中小学学生数在第一次调整计划时（1959年）为1833万人，到1970年逐渐减为1401万人。虽然1970年开始有所增加，到1983年增加到1722万人，但随后开始又一直减少，到2005年仅有1051万人^[6]，2016年仅有957万人^[7]。在这种情况下，学生数量自然减少与同时带来的教师数量减少可以保持平衡，实现了班级人数上限减少，财政也不必再多进行支出。（参见表2）

自20世纪60年代开始，日本提出“不增税

的财政重建”，将教育费用也列为削减对象，加之20世纪80年代开始的泡沫经济，教育部门没有足够财力支持全国性的小班化教学。因此，在40人班级定额实现后的第六次（1993-2000年）和第七次（2001-2005年）定额调整计划中，没有对班级上限继续进行调整，而是通过对班级和学习团体进行重新定义，将加配定额扩充到6倍，通过推广教学小组和“20人左右的少数人指导”等方式从侧面来加速了小班化教学的进程^[8]。

虽然从第五次定额调整计划后便未再进行班额标准的下调，但截至第七次定额调整计划

表3. 日本前七次教职员定额数调整计划的调整事项

实施次序	实施内容
第一次	确定班级编成上限为50人;确定教师定额数标准;确立实施学校的种类;确定实施对象的职位
第二次	实施45人班级制度;调整复式班级标准;扩大实施学校的种类;调整教职员的配置率
第三次	消解小学中4个以上年级的混龄教学情况;确定特殊教育学校的班级编成标准;调整教师的配置率;中学设置英语教师;创立对存在特定教育问题的学校的加配制度;确定进修定额制度
第四次	进一步消解多年级混龄教学的问题;改善特教班级的编制情况;扩大实施对象的职业种类;以中学为重心改善教师配置率;调整存在特定教育问题的学校的加配制度及增加进修定额等
第五次	实施40人班级制度;调整复式班级的编制标准;调整特教学校或特教班级的班级编成标准;调整教师配置率;调整存在特定教育问题的学校的加配制度及增加进修定额等
第六次	调整混龄班级的编制标准;调整特教学校或特教班级的班级编成标准;为加强小组教学及改进指导方法而设置的加配教师;针对特殊儿童、厌学儿童、外国人子女的日语学习等情况设置加配教师;调整校长/教头等的定额;调整专任教师和生活指导教师的配置率;调整存在特定教育问题的学校的加配制度及增加进修定额等;增设养护教师等
第七次	扩充进行个别指导及针对学生个性化进行细致指导的教师加配数量;增加多个教头的配置;扩大养护教师的配置,并实施加配措施;增加学校营养教职员的配置率,并实施加配措施

资料来源:文部科学省.子どもと正面から向き合うための新たな教職員定数改善計画案(H25~29年の5カ年計画)の策定について[EB/OL].(2012-9-7)[2017-4-12] http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/003/1326013.htm.

的实施完成,复式学级和特殊学级的班级标准都得到改善,教职员的加配工作得以推进。尤其是第六次定额调整计划,在小组教学指导方法的改善、逃课现象的应对、外国人子女的日语学习、信息化教育等方面加强了措施,增加了教师以应对这些问题,也从另一个角度缩小了班额。第七次计划则主要对“少人数指导”和差别化指导等比较细致的指导方法和人员加配等方面进行了改善,也从侧面进一步推进了小班化教学。(参见表3)

(二) 七次调整计划后的教职员定额数调整

2005年,日本文部省提出了第八次《公立义务教育诸学校教职员定额数调整计划(案)(2006~2010年)》^[9],2011年,提出《新公立义务教育诸学校教职员定额数调整计划(案)》^[10],到2012年再次提出《面向儿童的新教职员定额数调整计划(案)(2013-1017)》。虽然由于财政预算及执政党政策倾斜等原因,这三个方案最终都没有完全通过审议并实施,但“一二年级35人小班化教学、组合制小组授课、降低生师比”等部分,获得审批通过并确定立法,推进了小班化教学进程,对教职员定额总数产生影响。

1. 第八次调整计划

2005年10月,日本中央教育审议会为下次定额调整计划作准备而提出“创造新时代的义务教育”的议题^[11],之后通过实施第八次定额调整计划,力图达到整体增加教师数量、提高学生可被个别指导的比例、促进小班化教学和提高教育质量的目的。主要措施有:调整个别化指导所需教师数量;设置副班主任以促进小学一年级学生养成良好的生活习惯和树立坚定的学习态度;调整教师数量以促进学生课外阅读、外国人子女日语学习等;调整教师数量以促进轻度发展障碍儿童的特教指导;调整营养教师、养护教师、事务职员等的数量;调整教师数量以增强特教学校和特教中心的职能。通过上述措施的实施,从2006年开始,日本累计在5年内增加了15000名教师。

从上述内容可以看出,这次调整计划主要是为了促进生师比降低、班额数量减少、小班化教学与个别化指导的开展等方面的改善。然而,日本政府为了执行2005年12月内阁制定的“为实现简洁高效政府的行政改革”,于2006年制定《为实现政府高效简洁的行政改革推进

法》，其中第55条规定开始裁减地方公务员且第3项规定“公立学校的教职员的数量要根据学生减少数而实现纯减”。同年，《义务教育费国库负担法》也进行修改，将国家负担的经费比例由1/2下调到1/3。由于这些原因，旨在增加教职员人数的第八次定额调整计划与政府决策相悖，因而最后未能完全得以实施。

2. 新公立义务教育诸学校教职员定额数调整计划

在第八次定额调整计划流产后，作为2011到2018年的八年计划，日本政府在2011年提出新《公立义务教育诸学校教职员定额数调整计划》，预计实现中小学全部年级35人班额制度，再进一步实现小学一二年级30人班额制度。但是由于财政的原因，该计划最终也没有通过。考虑到幼小衔接和小学一年级存在的学童学习困难现象，仅将小学一年级班额定为35人并规定相应的教职员定额数。2011年，对《义务教育标准法》进行了修订，增补了上述规定。

2012年文科省进行预算编制时，为了将35人班额制扩大到小学2年级，要求增加4100人的基础定额教师，但最后35人班额标准的计划没有通过。作为代替，2012年为推进小学2年级35人班额标准的实施，日本设定了900名的教师加配定额。这是因为有部分地区已经实施了35人班额制度，这900人只是为了改善某些还未施行此制度的地区的状况。

类似于上述这种计划未能被完全通过而仅进行单年度计划和实施的情况持续了一段时间。这导致在少子化带来的学生数减少及基础定额教师数量减少的背景下，加配定额教师比例有所增加。

3. 面向儿童的新教职员定额数调整计划

《新公立义务教育诸学校教职员定额数调整计划》未能得到全面落实，但政府认为，为了让师生之间有更直接的接触、推进“少人数班级”的建设和对学生单独指导的教师数量的改善，各都道府县教委应有对于教职员定额认识的前瞻性，有计划、稳步地进行教师录用、配置，国家也必须有计划地进行教职员定额数

量的改善。因此，2012年9月提出面向儿童的新教职员定额数调整计划。

此计划主要从两个方面着手，一是推进35人以下班级规模的调整，另一个是充实针对个别教育课题的教职员配置。具体由国家负责确保教职员定额，地方负责具体实施，最终在随后的5年间实现：到中学3年级为止的所有年级，班额不超过35人；拟增加19800教师以调整和支援复式班级的削减；增加8000名教师以应对校园欺凌、消除教育差别化、特教支援等民众所需求的教育支援。通过上述调整，最终将生师比由当时的小学17.7:1和中学14.1:1调整到小学16.6:1和中学13:1的水平，力图将日本教师配置质量提升至世界先进水平。

三、日本班级编成标准及教职员定额数调整的特点

日本通过这十次对班级编成及教职员定额数调整的计划以及实施，逐步将班级规模从60人以上调整至35人；加强教学小组和“少人数指导”的实施；将学校的营养职员、养护职员以及事务性职员等纳入基本定额的范畴；加强了对特殊儿童及厌学儿童的看护、校园欺凌现象的解决、外国人子女日语学习等方面的加配定额设置。通过这些措施，逐步推进了小班化教学，改善了教师编制核定模式，调整了教师编制政策，提高了整体教育质量。这十次调整计划的内容和其重点措施主要体现出了以下特点。

(一) 长期推进教学小班化，降低生师比

一般来看，生师比过高或者班额过大，都会导致学校配套设施需求无法得到满足、师生间交流机会减少、教师负担过大等问题。为有效避免上述问题的出现，日本从1958年以来所制定的十次班级编成及教师编制调整制度的关键便在于缩小班级规模，其中有六次直接对班级规模进行了缩减，其余四次也采取措施间接调整班级规模，最终成功将班级规模控制在35人以内。

在班级规模缩小的同时，日本人口数，尤其是入学学生数由于少子化现象而自然减少，但是由于政府对教育投入的支持，教师数量并没

有相应地减少,这也使得生师比大幅降低。由于班级规模减小、生师比降低的原因,日本在促进学生学习效率,减轻教师负担,增强学生主动性等方面取得了较好的效果。^[12]

(二) 坚持以学生为本,采用“标准加机动”的教师编制核定模式

基础定额作为日本教师编制数量配备的主要方式,是由不同学校的班级数乘以相应的系数,然后将其结果相加得出。所以最直接影响教师编制数量的因素是班级个数。在学生人数确定的情况下,班级规模越大,则班级数越少,需要的教师越少;班级规模越小,则班级数量越多,需要的教师也越多。显然,通过基础定额的配备方式控制教师的编制数量,一方面可以实现教师编制数量配备的标准化、有效化;另一方面可以在推进小班化教学、提高教学效率的同时,更好地促进各地教育的均衡发展。

除基础定额的配备方式,加配定额还能针对每个学校或者地区的独特性,尤其是学生对于教育的需求不同,对教师数量进行微调。在两种方式的协同作用下,日本义务教育更具公正性与针对性,教育质量也得到显著提升。

(三) 完善法律制度,切实保障政策实施

日本教育系统有完善的法律制度保障,班级定额标准、教职员编制配置比例、班师比甚至不同种类学校及教职工的比例系数都在法律中明确体现,加之地方行政及教育部门的配合及管理,各方面都体现了有法可依、有法必依的特点。

在每年编制调整过程中,由市町村的教育委员会将当地学校情况上报给都道府县教委,然后都道府县教委根据国家制定的定额及分配系数来确定每个市町村应配得的教职工人数,每个环节都有固定指标数量和分配比例。按照流程进行整理,避免各种人为因素的干扰。另外,每年教师职位都进行公示,接受监督,这样,固定又不失灵活性,提高了教师编制核定和使用的科学性与有效性。

(四) 适应现实需要,针对义务教育发展面临的新形势和新需求及时调整教师编制政策

日本的班级编成标准及教师编制定额的设

定贴合时代背景,符合时代要求。在每次制定调整计划时,政府都会召集全国教育专家、一线教育工作人员进行调研,深入了解当下最新的教育动态与教育需求,从而完成制定班级编成标准及教师编制定额调整的重点工作。纵观十次调整计划,每次的内容和细则都反映了日本当时的教育需求。例如,为满足教育国际化发展的需要,1969年在第三次调整计划时为日本学生增设英语教师;为解决少子化现象带来的问题,在多次计划中调整复式班级和所需教师的数量。为应对近年来留日外国人增多的情况,在最近的三次调整计划中,专门为外国人子女设置日语教师等。

参考文献:

- [1] 文部科学省. 学級編制・教職員定数改善等の経緯に関する資料 [EB/OL]. (2011-6-16) [2017-4-21]. http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/084/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2011/06/16/1307034_3.pdf.
- [2] 内閣府. 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律 [EB/OL]. (2017-5-17) [2017-6-11]. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S33/S33H0116.html>.
- [3] 文部科学省. 子どもと正面から向き合うための新たな教職員定数改善計画案(H25~29年の5カ年計画)の策定について [EB/OL]. (2012-9-7) [2017-4-12]. http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/003/1326013.htm.
- [4] 文部科学省. 公立義務教育諸学校の学級規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議(報告)について [EB/OL]. (2012-9-6) [2017-4-12]. http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/003/1325927.htm. 2017-4-12
- [5] 山崎博敏. 21世紀初頭における学校教員の供給構造の変化—国立と私立の需要変化への対応 [J]. 広島大学大学院教育学研究科紀要第三部, 2013.62-63.
- [6] 総務省統計局. 日本の長期統計系列 [EB/OL]. (2005-5-1) [2017-5-16]. <http://www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/25-04.xls>.
- [7] 内閣府. 政府統計の総合窓口 [EB/OL]. (2016-5-1) [2017-6-12]. <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000031504530>.
- [8] 日本总务省. 教員の養成、資質向上等に関する行政評

- 価・監視結果に基づく通知(要旨)[EB/OL].(2003-12-11)
[2017-6-12].http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/daijinkanbou/031211_1.pdf.
- [9] 文部科学省. 第8次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画[EB/OL].(2006-5-1)[2017-6-12].http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/004/siryo/attach/1379881.htm.
- [10] 文部科学省. 新・教職員定数改善計画(案)の策定について[EB/OL].(2010-8-27)[2017-5-11].http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/003/1297147.htm.
- [11] 文部科学省.『新しい時代の義務教育を創造する』(中央教育審議会答申)(抜粋)[EB/OL].(2005-11-2)[2017-5-13].http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/minutes/wg/2005/1102/item051102_02-02.pdf.
- [12] 小川正人. 今後の学級編制・教職員定数改善政策に向けた意見陳述[J]. 教育行政研究, 2015(5) 47-53.

The Japanese Policy on Class Structure and Authorized Number of Teachers in Compulsory Schools

WANG Luxi ZHU Jiacun

(College of Educational Science, Anhui Normal University, Wuhu, 241000)

Abstract: To realize the maximum rationalization of class size and teacher distribution in every school during the stage of compulsory education, eliminate the education inequality, maintain and raise the level of compulsory education, Japan government published the law of the standard of class structure and authorized number of teachers in compulsory schools in 1958. The law combined the class structure and the authorized number of Teachers into one system. Based on the law, MEXT (the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) has been changing the plans of adjusting the teacher norm number for ten times. The plans have a good result in reducing class sizes, increasing the efficiency of teaching, reducing school bullying and the dropping out of students through the implementation of the plans. To summarize the contents of these plans, especially the characteristics of teacher distribution, can provide some references to the education development of China, especially in the aspect of the theory, the system and the teacher allocation.

Key words: Japan; class structure; authorized size fo teachers; compulsory education

本文责编: 张瑞芳