

近30年来我国农村教师教育政策的回顾、反思与展望

马永全

〔摘要〕 农村教师教育是促进农村教师队伍健康发展,提高农村基础教育质量的重要环节。近30年来,国家制定了一系列针对农村教师教育的政策,促进了农村教师从数量、质量、结构、学历等方面的健康发展。但也应看到,在取得成绩的同时,依然存在很多问题。当前正是社会主义新农村建设时期,政府提高农村教师队伍质量方面,应当把建立农村教师教育监督机制、落实各项农村教师教育政策、加大对农村教师教育的经费投入等作为主要目标。

〔关键词〕 农村 教师教育 政策

由于中国经济社会发展的不均衡性,城乡“二元”经济体制是其主要特征。长期以来,中国广大农村由于教师资源的缺失而导致教育质量低下。随着经济社会的发展,农村教育环境虽然得到了改善,但与城市相比还存在很大差距。当前我国“两基”任务基本完成,提高农村地区基础教育质量成为当务之急,随着义务教育均衡发展和“三

农”政策的推出,国家相继出台了一系列提高农村教师数量和质量的政策,极大地缓解了农村教师缺乏、质量不高的问题;但由于城乡二元体制的长期存在,这些政策在取得一定效果的同时,也存在一些问题。本文就近30年我国农村教师教育政策取得的优点与存在的问题作一个简单梳理,并对今后我国教师教育的政策导向作一展望。

根据教育服务对象的特点进行服务定制。

3. 关注广州教育内部的联系

实现差异化战略的一个不常用却非常重要的方法,是促进组织内部不同职能部门的联合。那些能够成功整合不同层次、类型教育要素的区域教育,往往具有结构能力,即运用组织结构去协调不同领域的能力。充分协调广州教育内部各层次各类型的教育发展,促进不同层次、不同类型教育职能部门的联合,联合推进相关工作是实现广州教育差异化战略的重要举措。如各区之间开展的联片调研、教师互派;普教、职教间的相互融合;中高职不同层次教育的有效衔接均属于该战略实施的一种有效方式。

此外,关注广州教育与其他服务的组合、关注广州教育的配套服务也是实施广州教育差异化发展战略的可行性路径。

〔*本文系广州市教育科学规划课题“广州市建设区域文化教育中心的教育发展战略研究”的成果之一。项目主持人:谢少华教授。〕

注释:

〔1〕 顾明远. 教育现代化的九个标志〔J〕. 湖北招生考试, 2004 (20) .

〔2〕 谈松华, 袁本涛. 教育现代化衡量指标问题的探讨〔J〕. 清华大学教育研究, 2001 (1) .

〔3〕 《上海高等教育现代化指标研究》课题组. 上海高等教育现代化框架及其指标的展望〔J〕. 教育发展研究, 2007 (25) .

〔4〕 张康庭. 如何应对学习型城市的建设——上海电视大学的思考〔J〕. 教育发展研究, 2007 (17) .

〔5〕 简·奈特. 区域教育中心: 时尚, 品牌还是创新?〔J〕. 复旦教育论坛, 2012, 10 (3) .

〔6〕 贺林平. 广州探路学前教育公平〔N〕. 人民日报, 2012-7-26: 004.

(执笔: 谢少华, 黄文伟 谢少华: 华南师范大学教育科学学院 教授, 博士生导师 广东广州 510631 责任编辑: 洪淑媛)

一、我国农村教师教育政策发展历史回顾

新中国成立后,我国借鉴苏联教育模式,基本建立起了一套从小学到高中的比较完整的教育体系。十一届三中全会后,党的工作重心开始由阶级斗争转移到以经济建设为重心的轨道上来,教育事业也得到了恢复和发展,一系列有利于农村师资保障的政策也相继出台。

(一) 农村教师教育政策探索阶段 (1985-1995)

改革开放以来,我国社会各项事业逐步走向制度化、法制化轨道,教育事业也不例外。这一时期颁布了一系列旨在保障农村教师数量、质量、地位、工资、福利以及教师培训等方面的政策,使农村各项教育活动有了法律依据与制度保障。如1985年召开的全国中小学师资工作会议明确强调加强各级师范教育,坚持师范教育为基础教育服务的方向;1986年4月《中华人民共和国义务教育法》颁布,要求全社会都要尊重教师,国家保障教师的合法权益,采取措施提高教师社会地位;1987年6月,国家教育委员会、财政部《关于农村基础教育管理体制改革的若干意见》提出加强教师队伍建设,提高教师待遇,解决民办教师工资。1993年2月,中共中央、国务院关于《中国教育改革和发展纲要》中提出要进一步改善民办教师工作,逐步使民办教师与公办教师同工同酬,对离职民办教师有条件的要建立民办教师保险福利基金。师范院校要定向招收部分民办教师入学深造,从优秀民办教师中选招公办教师,通过多途径逐步减少民办教师比重。^[1]

这一时期,农村教师教育政策的重点还是围绕提高教师数量、质量和工资待遇方面,教师数量不足依然是制约当时农村教师队伍建设的重要因素。虽然这一时期国家通过各种培训形式提高农村教师的数量和质量,如为满足农村基础教育对教师的需求,通过培训考核将民办教师转为公办教师,通过教师培训,提高农村教师的学历,使其达到国家要求层次。但由于农村地区教师数量的紧缺,这一时期的教师教育政策具有明显的效率优先的经济倾向。

(二) 农村教师教育政策深化改革阶段 (1996-2005)

随着我国市场经济体制基本形成,综合国力空前提高,逐步进入了全面建设小康社会时期。十六大以后,党的工作重心开始向农村转移,农村教育受到关注。推进素质教育、普及义务教育、实行教师资格证书制度、解决农村偏远贫困地区师资短缺问题以及提高教师实施素质教育的能力,成为这一时期主要解决的问题。同时,这一阶段也是我国师范教育体系深化改革的阶段。

这一阶段颁发的一系列有关农村教师教育的政策主要倾向于稳定农村师资、普及教师资格证、对农村教师进行培训等方面。如:1999年1月,国务院转批教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》,提出要认真解决边远山区和贫困地区中小学师资短缺问题;2001年,《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,提出支持西部地区师范院校建设,加强中小学教师继续教育,对贫困地区教师应实行免费培训;2005年12月,《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,要求深化农村教师人事改革,依法全面实施教师资格准入制度,加强农村中小学编制管理,坚决清退不合格和超编教职工,提高农村中小学师资水平,推行城市教师、大学毕业生到农村支教制度。

(三) 农村教师教育政策跨越式发展阶段 (2006-2012)

2005年12月温家宝总理在《关于当前农业和农村工作的几个问题》一文中指出:“我国在总体上已经进入以工促农,以城带乡的发展阶段,我们必须适应经济社会发展新阶段的要求,实行工业反哺农业,城市支援农村的方针。”面对建设社会主义新农村的新形势和全面实施素质教育的新要求,农村教育在新的发展起点上。随着农村经济社会发展农村义务教育经费保障机制的逐步建立,进一步加强农村师资力量、解决农村教师队伍建设、缩小城乡差距成为发展农村教育的当务之急。

这一时期颁布的农村教师教育政策主要立足于师范教育,尝试通过免费师范生、特岗计划等政策,从数量和质量上保证农村教师来源的稳定。如2006年2月,《教育部关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见》,2006年5月,《关于实施农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划的通知》;2007年5月,《国务院办公厅转发教育部等部门关于教育部直属师范大学师范生免费教育实施办法(试行)的通知》等。这些为缓解农村教师不足的问题、为西部农村地区培养教师队伍起到了一定的保障作用。

二、对我国农村教师教育政策发展历程的反思

回顾改革开放以来中国农村教师教育政策,解决农村教师待遇,提高农村教师的数量和质量一直是政策关注的核心。农村教师教育政策的颁布和实施,使农村教师教育在制度、经费、学历层次、以及培训方式等方面都发生了巨大变化,为建设一支高素质的农村教师队伍提供了保障。但同时我们也看到,受地域、经济发展水平等限制,农村教师教育在取得巨大成就的同时,还存在很多问题。

（一）当前农村教师教育政策取得的成就

1. 农村教师教育经费从乡、村个人出资转为纳入国家财政体系

20世纪80年代，农村基础教育办学经费实行乡、村、个人出资，城市中小学由政府出资，因此农村受财力、物力、人力的影响，民办教师成为了教师群体的中流砥柱，农村教师无论在质量还是数量上都远远落后。1985~1995年，虽然国家通过了各项法令，保障农村教师工资，教育经费等，但是由于政策实施监督力度不够，农村教师工资拖欠严重，民办教师工资低廉，很多教师离职。1996~2005年，国家综合国力大大增强，实现了农业国向工业国的逐步转变，在教育上，建立基础教育经费保障机制，使基础教育教师工资纳入到了国家财政体系，教育经费得到保障。

2. 农村师资由关注数量转向关注质量

1995年以前，国家主要是通过培训合格民办教师来满足农村师资问题，主要解决的是数量问题，教师处于非专业化水平阶段。从1996至今，逐步清退民办教师，教师资格证书制度逐步实施并且不断得到完善，农村师资培养开始由三级师范向二级师范过渡，教师学历得到提升。

3. 农村教师培养从注重效率走向注重公平

改革开放以后，国家采取了一系列的举措，动员各种社会力量支援农村教师队伍建设，实行城镇支援农村教育、跨世纪园丁工程、东部支持西部、大学生顶岗支教、特岗教师、免费师范生政策等政策吸引优秀人才投身农村教师行业。各政策的实施逐步与各师范大学紧密结合，甚至立足于师范大学，通过多种途径向农村输送合格教师。

4. 农村教师培训从注重知识转向注重能力提升

为提高农村教师继续教育的实效性和水平，国家与各级地方政府相结合，实施多种形式的职后培训，如城乡教师结对子、东部大中城市学校与西部偏远农村学校结对子、城市教师送课下乡、依附于地方师范院校对教师进行专业培训。针对一些边远穷的地区，国家依托国内各大师范院校和重点中小学，拨出专项经费实施“国培”政策、“骨干教师培训”政策，针对民族地区实施“双语教师”培训、“少数民族骨干教师培训”政策等，使农村教师接受到新的教学理念，提高了培训的实效性。

（二）当前农村教师教育政策仍然存在的问题

我国农村教师教育政策从无到有，经历了几十年的发展。通过这几十年的发展，农村教师无论在制度、经费、学历等方面都得到了有效保障和提高，在农村教师的稳定和数量方面取得了巨大成效。但农村教师在我国基础教育

教师中仍占相当大的比例，受城乡二元经济结构及其发展水平的制约，农村教师教育依然面临着很多问题。

1. 农村教师教育政策执行力度不够、缺乏监督

国家为保证农村教育快速健康发展，出台了一系列政策，如教育经费保障政策、教师工资政策、教师培训政策等，但由于缺乏监督部门或监督机制，这些政策在实施过程中并不如人意。另外，国家教师资格证书制度颁布近20年，但农村依然有一些教师没有资格证书；国家已经出台民办教师清退政策，但农村还为数不少的代课教师存在，甚至某些贫困山区的小学主要靠代课教师来支撑。

2. 农村教师教育经费保障机制缺乏、存在挪用、拖欠现象

虽然当前国家实行国家与地方共同承担义务教育经费，并实施教育经费专款专用，但是由于我国城乡、区域经济发展的不平衡，一些经济欠发达地区、偏远山区、牧区的县市财政困难，除了国家拨付的教育经费以外，政府无力提供配套资金，甚至一些贫困县市因为财政困难而大量挪用教育资金，拖欠教师工资。2002年，全国累计拖欠教师工资总量据国家规定标准还有127.06亿，涉及全国24个省，^{〔2〕}使本来就薄弱的农村教育雪上加霜。

3. 农村教师待遇不能正常兑现、教师资源流失严重

农村教师，由于农村经济发展水平不高，除工资外，没有什么福利。《国家教育督导报告2008》披露，全国农村小学教师的人均工资收入为城市教职工的68.8%，初中教职工人均年工资收入相当于城市教职工的和69.2%。^{〔3〕}农村教师资源大量流失。目前农村还存在大量代课教师，他们承担了1000多万农村孩子的教育工作。过低的工资不仅影响了代课教师的基本生活，也影响了整个农村基础教育的质量。

4. 农村教师学历提升与结构不合理、存在隐患

农村教师学历虽得到提升，但大部分是基于补偿教育。据统计1998年我国还有小学民办教师80.29万人，初中民办教师6.58万，^{〔4〕}这些民办教师大多数在农村，并且通过补偿教育转为公办教师。2000年以后，不少贫困农村由于招不到公办教师或者付不起公办教师的工资，代课教师又一次大量出现。据统计，中国西部农村有逾50万代课教师（另一说法是不少于60万，实际数字可能远远大于此数），^{〔5〕}还有一些教师通过函授、电大、学历班等途径，虽然提升了自己的学历，但专业背景与教学实际水平相差甚远，给农村基础教育的发展来了隐患。

三、未来农村教师教育政策发展展望

当前我国正处在社会主义新农村建设时期,农村教育事业的发展,对于提高农村经济和社会文化发展水平具有举足轻重的作用。因此必须建立切实有效的机制、落实一系列针对农村教师的各项政策,促进农村教师队伍的健康发展。

(一) 建立农村教师教育政策实施监督机制

当前,国家出台了一系列保障农村教师数量与质量经费的政策,在实施中必须建立有效的监督机制,由政府部门设立专门机构,对农村教师教育政策的实施情况进行监督。监督机构由政府机关、教育部门、学校人员构成,将政策实施的情况纳入到各级政府、教育部门的考核体系当中。

(二) 继续深化农村教师教育经费投入政策,建立农村教师教育经费保障机制

目前,从社会发展水平来看,农村与城市还有很多差距。农村教师教育经费严重不足。受资金限制,参加培训教师要自掏腰包。有些地区由于地处偏僻,教师外出学习、培训、观摩机会很少;每年的继续教育对教师来说都成为了经济负担。因此政府应加大农村教师教育的经费投入,在资金上支持农村教师外出学习、培训,提高他们提升、发展自己的积极性。同时也要建立教师教育经费监督机制,做到专款专用,用到教师的专业发展方面。

(三) 落实提高农村教师待遇的政策

《教师法》第六章第二十五条明确规定:“教师的工资水平应当不低于或略高于国家公务员的平均工资水平,并逐步提高。”第六章第二十九条规定:“教师的医疗同当地国家公务员享受同等的待遇。”因此要落实提高农村教师待遇的政策。首先,要建立和完善教育财政支付和补偿制度,完善农村教师工资保障体系,各级政府在财政预算时必须保证农村教师工作足额发放。建立农村教师补贴性津贴制度,并保证补贴不低于当地公务员水平,保障农村教师的

医疗、住房问题。其次,要提高农村代课教师的工资、在工资待遇上与在编职工看齐,完善代课教师医疗保险等福利,使代课教师没有后顾之忧积极努力工作。

总之,农村教师是农村教育、社会经济发展的关键,要提高农村教育,国家必须依据经济社会发展的需要,出台一些列有力的农村教师教育政策,为建设好一支数量充足、质量过硬、稳定的教师队伍的提供政策保障。

注释:

[1] 教育部法制办公室编. 中华人民共和国教育法律法规规章汇编 [M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2009: 28.

[2] 王军. 教师工资拖欠问题必须解决 [N]. 中国教师报, 2003-9-24.

[3] 国家教育督导报告2008(摘要) [N]. 中国教育报, 2008-12-05.

[4] 中国教育年鉴编辑部编. 中国教育年鉴(1999) [M]. 北京: 人民教育出版社, 1999: 137.

[5] 朱永新. 社会主义新农村建设中的教育问题 [J]. 教育研究, 2006(5): 3-5.

参考文献:

①阮成武, 李子华. 中国农村教师培养制度: 历史、现状与未来 [J]. 高等教育研究, 2009(10): 55-61.

②黄白. 农村教师专业发展: 中国教师教育研究新动向 [J]. 教育理论与实践, 2008(1): 41-44.

③教育部基础教育司义务教育实施处编. 义务教育法规汇编(1900-1998) [M]. 北京: 中国社会出版社, 1998: 17.

④郭齐家主编. 中华人民共和国教育法全书 [M]. 北京: 北京广播学院出版社, 1995: 516.

⑤教育部法制办公室编. 中华人民共和国教育法律法规规章汇编 [M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2009: 28.

(马永全: 伊犁师范学院 副教授 新疆伊犁 835000
责任编辑: 洪淑媛)