

新中国成立70年城乡义务教育师资 配置政策的回顾与反思

马焕灵 景琛琛

【摘要】新中国成立70年我国城乡义务教育师资配置政策制定与实施经历了艰难探索期、初步确立期、稳中推进期和全面发展期四个阶段。各阶段逐步形成各自独有的师资政策文件与体系，政策内容展现了相对完整的城乡教师评价体系，政策价值取向由注重“数量”转化为提升“质量”。与此同时，存在政策执行缺少对教师的动态管理，政策制定缺乏发展长效性以及政策内容缺乏灵活性等问题。在新时代发展背景下，建立城乡义务教育师资发展动态管理库，确保城乡义务教育师资配置政策的长效性，强化城乡义务教育师资配置政策内容的可操作性应成为我国城乡义务教育师资配置政策未来发展的着力点。

【关键词】城乡义务教育；师资配置政策；政策变迁

【中图分类号】 G510 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 2096-6024(2020)02-0103-11

DOI:10.13527/j.cnki.educ.sci.china.2020.02.009

新中国成立70年来，国务院高度重视城乡义务教育师资均衡问题，教育部等相关部门也积极采取各项措施来助推城乡义务教育师资队伍的建设。梳理新中国成立70年我国城乡义务教育师资配置政策的演进脉络与发展路径，探讨城乡义务教育师资配置政策取得的成效与面临的困境，展望我国城乡义务教育师资配置政策的未来走向，为我国城乡义务教育师资配置政策调整提供借鉴，在实践方面为政策执行提供证据，有助于实现城乡义务教育师资配置均衡化。

一、新中国成立70年城乡义务教育师资配置政策的演进脉络

研究特定时期城乡义务教育师资配置政策，并将相关政策在不同时期的阶段性特征与时代背景有机融合，可以有效凸显城乡义务教育师资配置政策的内生特质与外在表象。新中国成立70年来，我国城乡义务教育师资配置政策在相关部门的推动下日臻完善，结合我国的时代背景和相关政策的发展实际，我们可以将其分为四个不同的发展阶段。

（一）艰难探索期（1949—1976年）

1949年12月23日，新中国成立后第一次全国教育工作会议召开，会议确定了全国教育工作的

基金项目：广西教育科学“十三五”规划2018年度广西教育科学重点研究基地重大课题“城乡义务教育一体化师资配置政策研究”（项目编号：2018JD201）。

作者简介：马焕灵，广西师范大学教育学部教授、博士生导师、研究生院副院长，主要从事教育政策与法律研究；景琛琛，广西师范大学教育学部硕士研究生，主要从事教育政策学研究。

总方针，标志着我国从半殖民地半封建教育向新民主主义教育转变。^① 随后，毛泽东于1950年在《人民教育》创刊号上题词：“恢复和发展人民教育是当前重要任务之一”。这说明我国已经从根本上认识到发展教育的重要性。但在“文革”期间，全国各阶段的教育基本处于停滞不前的状态，城乡义务教育教师队伍的建设也受到严重影响。总体来说，这一时期的城乡义务教育师资配置政策发展处于艰难探索期。

1. 城乡义务教育师资配置政策在摸索中前行

新中国成立之初，由于各级各类教育均处于百废待兴的状态，该时期的教育政策主要呈现大而泛的特点，即多数政策条款主要是针对各级教育的总体发展制定出来的。其取得的成就可总括为三大方面。

第一，确立了教育事业与文化事业两大政策指导方针。1949年12月，全国教育工作会议在北京召开。在此会议中，教育事业的条款主要是针对学制改革、学校课程以及教学内容改革进行阐述，为今后教育事业的发展与调整奠定了基础。

第二，义务教育阶段专业化教师队伍初步形成。1951年，政务院发布了新中国第一个学制文件《关于改革学制的决定》（以下简称《决定》），明确义务教育阶段被称为初等教育和中等教育。虽然《决定》中尚未过多涉及教师队伍的建设，但因为政策条款中，明确要求各级学生只有达到一定学业水平，方可申请毕业；如果教师队伍质量不高，能力不强，将会导致学生无法达到学业要求，最终无法顺利毕业。在这项政策不断推行的过程中，各个学段的教师队伍在政策的推动下质量明显提升。另外，这项政策的颁布标志着我国义务教育教师队伍逐步进入建设化阶段。

第三，明确了教师职责标准。1952年，《小学暂行规程（草案）》和《中学暂行规程（草案）》正式颁布。该政策在内容上全面规范了我国中小学教育教学方向，明确规定了教师的主要职责与发展等重点问题，这使得我国教师对职责的落实有章可依，有规可循。

这一时期由于受过师范教育的专业教师优先补给城市学校，乡村学校的教师需求无法满足，城乡义务教育师资配置不均衡问题逐渐凸显。为了“提高”乡村学校的教学质量和满足其教师的需求，各地采用大规模的引进非师范背景的民办教师的方式，一时间乡村教师数量急剧增加。虽然乡村教师数量不断增加，但是引进的民办教师质量低，同时由于新中国成立初期文盲、半文盲占总人口的80%以上，而且大都聚集在农村，所以，大规模引进民办教师表面看似能够促进城乡教育的均衡发展，实质导致乡村教育教学质量出现明显的下降趋势。

2. 城乡义务教育师资配置政策注重教师的思想理论教育

在社会艰难时期背景下，党和政府将改造旧教育、向新民主主义和社会主义教育转变作为这一阶段的主要目标。^② 在这一阶段，党和政府特别注重端正城乡义务教育教师的政治思想。首先要转变教师和学生不良的思想观念，培养其中国特色社会主义的优良品德。义务教育阶段的学生因为年龄小，正确的价值观并未形成，教师的有效引导是其形成正确价值观的关键因素。为促使乡村教育朝着更好的方向发展，必须加强教师的思想道德建设。另外，总结这一阶段城乡义务教育师资配置相关政策的内容，可以看出这些政策主要体现了城乡教师的规模不断扩张的态势。1951年，马叙伦部长在《第一次全国初等教育与师范教育会议上的开幕词》中就强调，要多办各种短期师资训练班

^① 夯实千秋基业 聚力学有所教——新中国70年基础教育改革发展历程 [EB/OL]. (2019-09-10). http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_176/201909/t20190910_398462.html.

^② 任胜洪，黄欢. 乡村教师政策70年：历程回顾与问题反思 [J]. 吉首大学学报（社会科学版），2019，40（6）：41-50.

和速成班，这样便可以达到供应大量合格的、优质的教师的目的。1961年，《关于保证中小学师资质量问题的两项通知》中提到，从当年秋季不能升学的高、初中毕业生中酌量挑选一批较好的学生加以短期训练，旨在补充农村中小学师资。这两项通知的要求体现了国家提升城乡义务教育教师质量的紧迫性与重要性。

这一时期，为了更好地发展城乡义务教育，国家虽然在师资配置政策指向上呈现出教师人数向大规模方向发展的态势，但在其发展的背后，却存在着乡村教育质量下降的问题，究其原因主要是引进的教师质量水平过低、专业素养差异过大，最终导致课程的实施、教学业绩的提高以及学生学业水平的达标等均无法得到相应的平衡保障。

（二）初步确立期（1977—1993年）

这一时期，党和政府颁布多项政策来加快城乡义务教育师资合理配置的步伐。1978年10月，教育部颁布《关于加强和发展师范教育的意见》（以下简称《意见》）。该《意见》明确指出大力发展教育，建设一支又红又专的师资队伍，是发展教育事业的百年大计。^①《意见》颁布之后，我国城乡义务教育优质师资队伍的建设力度逐渐加大。1985年5月，中共中央颁布了《关于教育体制改革的决定》。这是我国教育史上的一个重大转折点，标志着教育管理权由中央下放至地方各级政府。其中明确提出，要不断加强对乡村教师进行职前培训和在岗培训的力度。1993年2月，中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》，进一步指出师资队伍培训的重要性。同年10月，《中华人民共和国教师法》颁布，为我国加强城乡师资队伍的建设、全面落实教师教育法制化提供重要法律保障。总体看来，初步确立期的城乡义务教育师资配置政策主要表现以下两个特征。

1. 城乡义务教育师资配置政策更加注重教师准入资格规范化

“文革”期间，大规模招收民办教师，是导致义务教育阶段教学质量下降的重要因素之一。改革开放初期，党和国家开始在教育领域对教师的准入资格和教师上岗之后的管理工作有了明确规定。

第一，规范了教师的准入秩序与门槛。1978年教育部出台《关于加强中小学教师队伍管理工作的意见》，指出，不能随意调动中小学公办教师，教师的调动要经过县级以上教育部门的批准。同时，对民办教师的管理也做了进一步的要求，要做到任人唯贤，招收德才兼备的教师。

第二，加大对义务教育教师上岗后的培训教育工作。1978年4月，在全国教育工作会议上，邓小平提出：“教育部和各级教育行政部门，要采取切实有效的措施，如充分利用广播、电视举办各种培训班、进修班，大力培训师资。”^②教师只有在不断学习中才能提升自己的能力，才能紧跟时代变迁的潮流。1980年，中共中央、国务院就《关于普及小学教育若干问题的决定》中针对民办教师数量偏多这一弊端，要求相关部门要加强师范教育，训练合格的教师。《教育部关于加强小学在职教师进修工作的意见》同样对各部门做好教师队伍的整顿和培训进修工作作出具体指示。因此，这一时期的政策对缩小城乡师资力量的差距有重要的借鉴意义，如提高乡村教师的工资待遇，改善乡村教师的住宿条件等。1980年，《关于普及小学教育若干问题的决定》中针对目前小学教师平均工资位于全国各行各业末，中学教师倒数第二这一窘境，提出要改革义务教育阶段教师工资政策，不仅要提高公办学校教师的工资和津贴，也要给民办教师增加生活补助费。教师待遇提高，才能够提升教师职业幸福感，从而促使其更好地教书育人，进而推动教育事业的发展。

初步确立期，相关教育政策的颁布进一步完善了我国城乡义务教育师资配置政策的内容，这些政策更多是以探索城乡义务教育师资配置均衡发展为目标。但是，由于城乡义务教育师资配置政

^① 张乐天. 教育政策法规的理论与实践 [M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2002: 192.

^② 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴 (1949—1981) [Z]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1984: 63.

策制定处于初步确立期，师资均衡化发展的执行和落实还存在一定的难度，同时，政府颁布的相关政策较为笼统，如教师待遇比例、补助等方面还存在不足，各项措施的执行细节需要进一步完善。

2. 城乡义务教育师资配置政策更加注重提高教师的地位

百年大计，教育为本。建立一支师资水平过硬的教师队伍，首先要提高教师的地位，让全社会认可教师，只有这样，教师才能更坚定教书育人的信念，才能吸引更多有志青年加入到教师行业。改革开放初期，城乡义务教育师资配置政策更加注重提高教师地位，其主要表现为两方面。

第一，教师的地位被重新确立。1980年，《关于普及小学教育若干问题的决定》中对提高教师队伍的地位作出了具体说明。

第二，注重教师在教育发展中的作用。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》中指出：“建立一支有足够数量的、合格而稳定的师资队伍，是实行义务教育、提高基础教育水平的根本大计”^①，强调“要争取在5年或者更长一点的时间内使绝大多数教师能够胜任教学工作”^②。这些政策均指出建设教师队伍的重要性与发展教师队伍的关键性，从侧面反映出加强上岗教师职后培训的重要性。此外，在教育政策条款中也多次提及学校在作出决定时要积极听取教师的建议。1993年《中华人民共和国教师法》的颁布，不仅从根本上保障了教师所享有的合法权益，而且进一步实现了“有法可依”的教师管理格局。

这一时期，有关城乡义务教育师资配置政策在教师地位、教师作用以及教师培训力度等方面均实现了标准化与法制化的发展要求，相关部门也逐渐意识到提高教师尤其是偏远的经济欠发达地区以及农村学校教师待遇的重要性。虽然这一时期颁布的教育政策针对性有所欠缺，但是也为我国教育事业的可持续发展以及对后续相关教育师资配置政策的完善、调整与修订提供了借鉴。

（三）这一时期（1994—2009年）

这一时期，最具有代表性的政策有《“九五”期间加强中小学教师队伍建设的意见》《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》等。总结这一时期相关的城乡义务教育师资配置政策，主要有以下两个特点。

1. 城乡义务教育师资配置政策更加细化

政策的针对性与可操作性是推动我国城乡义务教育师资配置均衡化发展的关键因素。1996年，国家教委颁布《“九五”期间加强中小学教师队伍建设的意见》，其中明确提出要积极组织教师定期交流，鼓励教师从城市到农村任教，缓解农村边远地区中小学对教师的需求。^③城乡教师相互交流，互通经验，取长补短，有助于农村教师进一步提升教学业务水平，从而推动城乡教育向均衡化的方向发展。1999年，《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》发布，其无论是在培养目标、培养模式，还是在培养体制上都有较大的转变，尤其在教师培养体制上，提出由“二元制”转变为“一体化”。它的颁布标志着我国相关部门对教师的培养由注重数量向注重数量与质量并重的方向转变，具有划时代意义。2002年，教育部颁布了《中小学教师队伍建设“十五”计划》（以下简称《计划》）。《计划》提到要建立教师交流制度，合理配置教师资源。这项举措进一步深化了城乡教师相互交流、相互学习的机制，缩小了城乡师资配置的差距，大大夯实了政策基础，提高了教育的公平性。2005年，《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》首次提出推进义务

^① 劳凯声. 中国教育改革30年. 政策与法律卷 [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2009: 123.

^② 陈国明. 三十年来中小学教师培训研究的发展轨迹——基于主题研究论文题名的词频分析 [J]. 宁波教育学院学报, 2012, 14 (6): 26-29.

^③ 薛二勇, 李廷洲. 义务教育师资城乡均衡配置政策评估 [J]. 教育研究, 2015, 36 (8): 65-73.

教育均衡发展的政策目标，要不断加强农村地区师资队伍的建设。2006年，教育部颁布《关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见》。这是第一个关于城乡教育师资均衡配置的专门性政策文件，政策条款明确提出了推动大中城市中小学教师到农村支教等六项具体举措。^①

在稳中推进期，我国城乡义务教育师资配置政策逐渐完善，基于师资配置政策出台的规范化以及教育政策内容的细致化，使得广大城乡义务教育阶段教师在岗位聘任、福利待遇等问题上均实现有政策可依循，从而大大减少了因政策模棱两可而引发的一系列矛盾。

2. 城乡义务教育师资配置政策更加规范

城乡义务教育一体化师资配置政策内容由狭义向广义过渡。在概念上，部分教育政策对城乡义务教育师资配置做了进一步阐释，它不再局限于对教师的数量、学历等作出明确的要求，而是倡导要改变城乡教育师资力量不均衡这一现状，相关部门要从根源上作出实质性的改变，即采取积极措施，使得城乡逐步实现更大规模的联动和耦合。其中，联动主要体现在各级城市与乡村学校之间的联动，如在国家层面要出台相关的政策，鼓励发达地区教师要去不发达地区支教，或是为经济欠发达地区的教师和乡村教师提供机会到城镇学校进行跟岗学习，以提升个人的业务能力。当然，在要求发达地区教师志愿去不发达地方支教时，相关部门应当为教师提供一定的经济基础保障，让教师不会因为经济问题烦恼，从而更好地实现校内与校外、城市与乡村的联动；耦合主要体现在城乡教师高级职称评定方面，即城市教师要评定高级职称，必须到农村学校任教一年以上。这是硬性指标，也是必需的条件。在此硬性规定的要求下，城乡教师的关系逐渐由不联系，不主动转变为共命运、同发展上，将城市教师与乡村教师进行耦合，能够进一步实现城乡义务教育师资配置的合理化。在具体的执行措施方面，相关部门强调要加强师资配置的标准化建设，如2001年教育部等部门公布的《关于制定中小学教职工编制标准意见的通知》对教师职称的评定进行了具体的说明，这也是对《中华人民共和国教师法》和《中华人民共和国义务教育法》的落实，大大地推动了学校之间教师的均衡发展，比如建立城乡教师互相交流机制；2003年出台的《国务院关于加强农村教育工作的决定》提出要加强农村中小学编制管理，全面推行教师聘任制，建立城镇中小学教师到乡村任教服务期制度。^②这些教育法律法规的颁布，进一步说明国家通过合理化、标准化、制度化等政策规范了城乡师资配置，在相关政策的推动下，城乡教育逐渐打破原有的牢笼，师资配置不断走向均衡。

这一时期，城乡义务教育师资配置政策由狭义的内涵过渡到广义的内涵，初步实现了我国城乡义务教育师资配置概念的内涵式演进，但师资配置的具体措施与实施效果还有待检验。

（四）全面发展期（2010年至今）

从政策形式上看，这一时期出台的诸多政策都将教育内容进一步深化，如2012年颁布的《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》，对相关措施词语的描述逐渐转变为“推进”或者“加强”；从演进实质内容上看，师资配置政策从均衡化的实现到一体化的质变，如《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》在推进义务教育均衡发展论述中明确提出加快缩小城乡差距，建立城乡一体化义务教育发展机制，师资配置要逐渐向农村地区倾斜等；从政策条款上看，城乡义务教育师资配置发展不仅要实现均衡化发展，也要实现一体化走向。只有这样，才能不断缩小城乡教育发展以及师资队伍的差距，从而真正实现教育公平的美好愿景。

1. 城乡义务教育师资配置政策内涵化

这一时期政策的制定开始凸显人性化和专业化。这一时期，城乡义务教育最明显的特征就是呈

^① 薛二勇，李廷洲. 义务教育师资城乡均衡配置政策评估 [J]. 教育研究，2015，36（8）：65-73.

^② 舒会霞. 云南省农村中小学教师聘任制的现存问题及改革对策研究 [D]. 云南师范大学，2006.

现一体化的发展趋势。一体化是相对于“二元结构”而言的，城乡教育二元结构的外在表现就是城乡分割、分离、分治，要实现城乡教育的一体化，就必须在办学制度上打破城乡壁垒，促进城乡教育的双向沟通和良性互动，探索城乡学校交流合作的新模式，探索城市教育支持农村教育发展的新机制^①。2010年出台的《教育部关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》指出，我国义务教育已经全面普及，进入了巩固普及成果、着力提高质量、促进内涵发展的新阶段。^②为此，在师资配置这一指标上，该项政策指出各地要对义务教育学校教师合理定编，科学设岗，以满足义务教育均衡发展对师资的需求，不断完善编制以及职称评定方法，并给予城乡教师合理的编制和职称数量，更好地推动城乡义务教育的均衡发展。2012年，国务院颁布《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》中提到，我国用25年全面普及了城乡免费义务教育，在全面普及了城乡义务教育的背景下，师资配置政策的内涵更需深化。2015年，《国务院办公厅关于印发乡村教师支持计划（2015—2020年）的通知》（以下简称《通知》）。《通知》再一次提到，要不断加强对贫困地区师资队伍的建设，促进教育的公平发展。上述政策的颁布均体现了全面发展时期我国城乡义务教育师资配置政策内容和目标不断向内涵化方向发展。

2. 城乡义务教育师资配置政策中心化

这一时期的师资配置政策不断深化，教师地位逐年提升。师资配置政策的中心化主要体现在两个方面。

一方面是师资配置政策内容中心化。2012年出台了《国务院关于加强教师队伍建设的意见》和《关于大力推进农村义务教育教师队伍建设的意见》两部政策文件，如果政策标题的“加强”和“推进”作为深化的一种形式，那么2018年中共中央、国务院出台的《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》则是对深化的全面指导，是进一步深化城乡义务教育师资队伍建设的保障。为此，关于师资配置在第14至17条意见中，特别指出要优化义务教育阶段教师资源配置。从政策标题上看，我国有关义务教育教师政策深化主要经历了由加强到推进再到全面深化三个阶段。

另一方面是政策落实更加深化。政策本身的深化不再是形式或内容的深化，而是具体措施的深化和改进。如《国务院关于加强教师队伍建设的意见》强调，加强教师资源配置管理要对农村边远地区实行倾斜政策。这项政策内容只是说明我们有逐步实现最终普及的意愿，但是具体能否落实却有待检验。然而在《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》中，有关此内容提出的是落实城乡统一的中小学教职工编制标准，从“逐步实行”到“落实”城乡统一的中小学教职工编制标准，说明相关部门正在从行动上保障城乡统一的中小学教职工编制标准的执行和落实，从而实现了政策的逐步深化。以上两个方面表明，城乡师资配置政策从无到有，从形式到落实，将师资配置的合理和均衡发展视为教育发展的中心，这种质的变化体现了这一时期城乡师资配置政策的发展趋向中心化。

3. 城乡义务教育师资配置政策平等化

这一时期的政策内容不仅强调县域内义务教育一体化的发展，还注重城乡师资配置一体化走向。例如，2016年国务院出台《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》，对城乡义务教育一体化发展做了进一步的阐释，明确指出要加快推进县域内城乡义务教育教师编制标准的统一等内容，这在某种程度上为实现县域内城乡一体化提供了有力的保障。2017年教育部印发《县域

^① 褚宏启. 教育制度改革与城乡教育一体化——打破城乡教育二元结构的制度瓶颈 [J]. 教育研究, 2010, 31(11): 3-11.

^② 冯建军. 义务教育优质均衡发展的理论研究 [J]. 全球教育展望, 2013, 42(1): 84-94+61.

义务教育优质均衡发展督导评估办法》更是对平等的政策进行了量化。如，其中有项条款涉及对师资配置的要求：一是对每百名学生拥有高于规定学历教师数，小学、初中分别达到4.2人以上、5.3人以上；二是对每百名学生拥有县级以上骨干教师数，小学、初中均达到1人以上；三是对每百名学生拥有体育、艺术（美术、音乐）专任教师数，小学、初中均达到0.9人以上。^① 师资政策从一体化的相关标准统一到优质均衡发展的要求，既表明了国家对城乡师资队伍均衡配置方面所作出的巨大贡献，也顺应我国相关部门对促进县域内城乡义务教育一体化的发展的重大决策。

总体而言，我国师资配置政策的完善，经历了义务教育阶段内涵化的发展、政策形式和实质中心化的演变以及教育政策内容平等化的促成等一系列阶段，其为未来城乡师资配置均衡化和一体化发展奠定了坚实的基础。

二、城乡义务教育师资配置政策的成效

纵观我国城乡义务教育师资配置政策70年的发展历程，目前，我国基本实现了从城乡义务教育师资配置艰难探索期到全面发展期的历史性跨越。各时期逐渐形成各自独有的政策文件与体系、政策文本内容展现了相对完整的城乡教师评价体系，以及政策价值取向由增加“数量”转化为提高“质量”。这些正是我国对城乡义务教育师资配置政策不断探索和研究所取得的显著成就。

（一）各时期逐渐形成各自独有的政策文件与体系

城乡义务教育师资配置政策逐渐从混合的教育政策文件中分离出来，形成自己独有的政策文本与政策体系是城乡义务教育师资配置均衡化发展的重要载体和基本保证。

首先，城乡义务教育师资配置政策的研究从最初只是以建立一支又红又专的教师队伍为目标，逐渐调整为在社会政治、经济与文化等影响因素下，如何建立一支高素质师资队伍，并从提升乡村教师待遇，完善乡村教师评聘制度等具体角度出发，将理论应用到实践当中，不断加大对我国乡村教师的支持力度，促进城乡教育公平。

其次，教育政策制定者能够依据当前城乡教师的发展现状，及时从实际出发，在实践中积极探索出适合我国城乡义务教育阶段教师发展的路径，如，当前已经实施了“教师轮岗制”“特岗教师制度”以及号召大学生毕业回乡工作等举措。

此外，城镇教师积极开展送教下乡活动，为乡村学校教师带去前沿性知识，这不仅能够拓宽乡村教师的知识面，增强城乡教师之间的感情，也能够推动城乡教育不断走向公平。最后，政策制定者在制定教育政策时，以教育教学规律为理论依据，并积极借鉴国外的先进经验与办学理念，不断探索出适合中国特色社会主义的教师发展路径。在此基础上，目前，城乡义务教育师资配置政策的发展导向是以国家统一教育政策为指导，各地区认真贯彻并落实好党和国家对城乡义务教育师资配置发展的战略要求，并依据各地区的教师队伍实际情况，积极出台相关的教育政策文件。

（二）政策文本内容展现了相对完整的城乡教师评价体系

在倡导教育公平理念、促进城乡义务教育师资配置一体化的时代背景下，保证教师评价体系的系统化、规范化与科学化，对于提升我国城乡教师教学效能、促进城乡教师专业化发展，推动我国义务教育事业等方面的发展具有重要的理论意义与应用价值。

以我国城乡教师评定职称为例，一方面，基于乡村教师自身的专业化水平与知识结构体系，使得乡村教师评定职称相关的硬性指标逐渐趋于弱化，如英语等级条件从“硬指标”变成“软要求”，

^① 安徽：初中小学严禁“超大班额”网易教育。[EB/OL]. (2019-09-20). <http://edu.163.com/18/0110/06/D7P31B8D00297VGM.html>.

这种现象揭示了教师评价标准更加人性化与灵活化，其根本目的在于提升乡村教师自我肯定的价值观与幸福感。

另一方面，国家出台了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》战略性发展政策，进一步推动了我国乡村教师职称评定标准朝着合理化的方向发展，文件中要求城镇教师评定高级职务必须要有一年以上的农村学校教学经历，城镇教师进入乡村学校任教，不仅增加了乡村教师与城镇教师之间的知识共享与知识交流的机会，同时乡村学校师资结构进一步优化，质量进一步提升。

（三）政策价值取向由注重“数量”转化为提升“质量”

教育政策价值取向蕴含着一种社会性的取向，这种取向是协调教育与政治、文化、经济等之间的矛盾所表现出来的价值关系。新中国成立初期，为了降低教育文盲率，我国全面普及与实施小学教育，并进行大规模数量的办学，同时引进一批专业知识结构相对较低的乡村民办教师，这种表象看似教师与学校数量呈现大规模增长的态势，但实质上却凸显国家在教育发展过程中所面临着教学质量水平低下以及城乡教育失衡的新问题。随着我国教育新时代的到来，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾。在此背景下，人们越来越注重追求教育公平、教育质量与教育有效性的提升。新时代教育政策在回应价值需求上，也开始由注重“数量”转化为提升“质量”。

三、城乡义务教育师资配置政策的困境

新中国成立70年，我国城乡义务教育师资配置政策取得了巨大成就，但是随着教育的不断发展，新时期对进一步缩小城乡义务教育师资配置差距，促使城乡义务教育发展走向均衡化又有了新的要求。进一步研究城乡义务教育师资配置政策的演进路径，可以发现，在国家宏观政策的驱引下，各地相继出台刚性的提高乡村教师质量制度及实施办法，但由于其尚未形成稳定的机制与措施，所以在具体的实践中，政策和制度的落地实施遇到梗阻现象较为普遍。^①

（一）政策在执行过程中缺少对教师的动态管理

目前，我国城乡义务教育教师动态管理体系主要有两大功能，即发展与评价。所谓发展就是注重教师职业规划、发展目标等，并为教师未来工作能力的提升所服务。所谓评价，就是考察教师自身的工作业绩、教学效果等，并为教师奖励与晋升提供重要依据。

以教师职称评定与晋升为例，一方面，由于我国教师职称评定级别较少，部分教师在取得高级职称后，呈现出“高枕无忧”的状态，甚至不再从事一线教育教学工作，最终导致教师工作积极性减退、职业倦怠、教师人际关系异化、团队合作意识淡化等局面。而对于青年教师而言，我国师资政策明确规定了评定高级职称的年龄与教龄等要求，这使得刚入职的青年教师望尘莫及，最终导致新入职教师工作积极性逐渐下降。

另一方面，乡村教师评定实施细则不够细致化。《乡村教师支持计划（2015—2020年）》明确指出，为缩小城乡教师发展差距，职称评聘要向农村学校倾斜，统一城乡教师教职工编制标准，但在具体实施过程中，由于涉及教师的诸多问题均未做出明确的规定，反而增加了政策执行的随意性。

（二）城乡义务教育师资配置政策制定缺乏发展长效性

当前，我国城乡义务教育师资配置政策在制定上缺乏发展长效性，其主要表现在两个方面。

^① 谢登斌，等. 民族地区义务教育教师合理流动运行机制及实践规制的建构——新城镇化背景下的思考 [J]. 广西师范大学学报（哲学社会科学版），2020（1）：1-8.

一是师资配置政策所衍生出的“面子工程”。纵观我国城乡义务教育师资配置政策的演进脉络，可以清晰地看到国家与中央政府在制定政策的过程中拥有绝对的主导权，同时，在执行过程中也拥有一定的话语权。但目前一些地方政府为了及时完成国家与中央政府所下达的师资配置任务，过分地吹嘘已取得的政绩，出现“放卫星”现象，致使教育政策沦为地方官员片面追求短期政绩的工具，这对提升当地教育水平产生了反噬效果。

二是师资配置政策衍生出的临时性与多变性。当前，我国城乡义务教育师资配置政策均以“项目”“计划”与“工程”等文件形成呈现，虽能够解决某一时期、某一阶段师资所面临的问题，但从长远角度来看，这不利于我国城乡义务教育师资配置政策文本系统化的有效运行。以《乡村教师支持计划（2015—2020年）》为例。该政策出台的目的在于缩小城乡师资水平差距，让每个孩子都能够享受公平而有质量的教育，但其实施期只有5年，而缩小城乡教师水平的差距是一项长期性与系统性的工作，如何能在5年之内彻底解决这一问题是我们深思的。

（三）城乡义务教育师资配置政策内容缺乏灵活性

当下，教育政策文本过于“死板”吞噬了城乡义务教育应有的教化效果。以义务教育阶段“控辍保学”政策为例。为实现到2020年全国九年义务教育巩固率达到95%以上这一目标，同时为切实解决我国义务教育阶段学生失学辍学问题，国务院办公厅发出《关于进一步加强控辍保学提高义务教育巩固水平的通知》，明确规定，“精准扶贫”家庭的学生，坚决不能让其辍学。这一硬性指标任务的下达，看似是所有教育部门共同合作的任务，实质上最终政策任务的执行只落在一线教师的肩上，教师既要保证精准扶贫户的学生不能辍学，又要保证教师自身教学任务的有序进行。这种令乡村学校一线教师分身乏术的现象忽视了教育政策应有的人文关怀与价值理念，最终造成“为保学而保学”的治理局面。

四、城乡义务教育师资配置政策的反思与前瞻

提高乡村教师队伍质量是促进城乡师资均衡配置的关键因素，如何缩小城乡义务教育师资配置的差距，提升乡村教师的职业幸福感，是新时期我们应该思考的问题。新中国成立70年我国城乡义务教育师资配置政策已经形成了特定的演进路径，但是在具体执行过程中仍存在诸多现实困境。因此，在新时代新形势背景下，唯有不断推进我国城乡义务教育师资配置政策的科学化、规范化与有效化，才能不负历史的期望与重托。

（一）建立城乡义务教育师资发展的动态管理库

建立城乡义务教育师资发展动态管理库对完善我国城乡义务教育师资配置体系，提升教师队伍质量，实现教育政策目标具有重要的意义。

首先，相关教育部门要实行“增加级别”制。“增加级别”是实行城乡义务教育教师职称动态管理的基础。当前，我国城乡教师职称制度实行中级职称五级，专业技术岗位十三级制。因此，在《关于深化中小学教师职称制度改革的指导意见》内容的基础上，适当建立并完善多级别教师职称制度，积极调整并完善中级职称与专业技术岗位标准。

其次，采用“多劳多得”制。“多劳多得”是实行城乡义务教育教师职称动态管理的基本原则。相关部门应依据教师的工作业绩与表现来合理设置“多劳多得”奖金，并强调“多劳多得”的针对性与差异性。一方面，针对不在一线从事教学的教师或者已经取得高级职称教师而言，实行动态管理“多劳多得”可以使他们消除对工作的倦怠感与危机感；另一方面，针对刚入职的青年教师而言，可最大限度地调动教师对待工作的主动性、积极性和创造性，从而推动学校各项工作的有序进展。

最后，建立“职称可变”制。“职称可变”是实行城乡义务教育教师职称动态管理的关键。所谓“职称可变”就是指教师职称会依据学校一年一度的考核情况而发生变化。其具体执行方式是：绩效考核位于全校前列的教师，可享受提升一级职称的级别奖励办法；而绩效考核靠后的教师，则按照职称级别降一级的标准加以惩罚，在采用一致性原则的基础上，教师具体升降级人数可依据本校教师总数来确定比例。

（二）确保城乡义务教育师资配置政策的长效性

政策工具作为推行教育政策的重要方式与手段，其选择标准与运用落实深度直接关系到教育政策执行的成效。教育相关部门在制定教育政策时，应用战略发展的眼光看待问题，建立促进我国城乡教师队伍发展的长效机制。

首先，需从理念上肯定乡村教师的价值，给予乡村教师群体更多的人文关怀，切实解决乡村教师长期所面临的诸多问题与困境，如乡村教师共享机制缺失、乡村教师队伍治理制度不完善等，从而确保城乡义务教育师资配置政策做到“招得来”教师、“留得住”教师。

其次，应从政策长远发展角度入手，将教育政策的阶段性与长效性有机结合。在城乡义务教育师资配置政策的总目标指引下，明确新时期师资队伍发展的目标，并依据未来的发展形势不断优化与丰富师资配置体系，增添新思路、新理念等，使教育师资政策目标更加贴合我国新时代的发展需求。如，借鉴发达国家成功经验，将国外先进教学理念与本国特色相结合，不断探索并制定出符合国际化理念且又具有中国特色的长效政策机制。

最后，由于各地经济发展水平不同，所以政策的年限应根据各地的发展水平来设定，即政策制定者在设置政策年限时，应该有“最大值”和“最小值”。经济发展水平高的地区，在“最小值”年限里实现目标，而经济欠发达的地区可以暂时延缓，在“最大值”年限里实现即可。

（三）强化城乡义务教育师资配置政策内容的操作性

教育政策内容的可操作性，是教育政策能否实现“效果最佳、有效落地”的关键。

首先，在国家政府教育政策宏观指导下，中央政府应鼓励当地政府与教育部门出台与当地实际情况匹配的程序化文本，并敦促各省、自治区、直辖市制定出符合本区域的教育政策文件，规范师资配置政策治理的使用原则。

其次，政策制定者需加强我国城乡义务教育师资配置政策内容的灵活性。党的十九大报告明确提出，要转变政府职能，深入推进“放管服”。因此，在教育政策领域，教育政策动力机制亟须转变，应当逐步减少政府的行政干预，鼓励中央政府将部分权力下放到地方各级政府，而各级地方政府需按照本地具体实情依次将权力逐级授权。这种方式可以有效打破政府部门管理“过死”的局面，确保“简政放权与政府宏观管理”政策的真正落实。

（责任编辑 仲教柯）

**The Review and Reflection on the Faculty Allocation Policies for Urban and Rural Compulsory
Education over the Past 70 Years since the Founding of the People' s Republic of China**

Ma Huanling, Jing Chenchen

(Faculty of Education, Guangxi Normal University, Guilin Guangxi 541004, China)

Abstract: Over the past 70 years since the founding of the People' s Republic of China, the formulation and implementation of the faculty allocation policies for urban and rural compulsory education have gone through four stages: the difficult exploration period, the initial establishment period, the stable promotion period and the comprehensive development period. Over the past 70 years, each stage has gradually formed its own unique teacher policy documents and systems, and the policy contents have shown a relatively complete evaluation system for teachers in urban and rural areas, while the policy value orientation has changed from “quantity” to “quality”. However, some problems still exist, such as the lack of dynamic management of teachers in policy implementation, the lack of long-term development in policy formulation and the lack of flexibility in policy content. Under the background of the development in the new period, establishing database to dynamically manage the development of teachers, ensuring the sustainability of policies, and strengthening the maneuverability of the content of policies should be the acting points for the future development of faculty allocation policies for urban and rural compulsory education in China.

Key words: urban and rural compulsory education; faculty allocation policy; policy change