

改革开放以来我国乡村教师政策探究

周珂

(安徽新闻出版职业技术学院, 安徽 合肥 230601)

【摘要】乡村教师的发展直接关系到乡村的教育质量问题,优良的乡村教育师资既是促进我国义务教育均衡发展的过程性要素,也是均衡发展的结果性标志。改革开放以来,我国乡村教师政策经历了1978-1997年全面探索期,1998-2002年全面改革推进时期,2003年至今综合改革深化期。乡村教师政策取得了一定的成效,但是政策实施过程中存在的问题也日益凸显,教育资源分配不均、政策认知存在偏差、校际差距较大等问题亟须解决。完善教育资源均衡分配制度,提高相关部门的执行力水平、实施城乡学校统一建设标准,确保其真正得到落实。

【关键词】乡村;乡村教师;教育政策

乡村教育是我国社会主义教育事业的重要组成部分,其质量的高低在于乡村教师队伍的稳定与发展,而这离不开科学、合理的乡村教师政策。

“教育改革和发展主要是通过政策来推动的”,^[1]改革开放以来,我国在乡村教师队伍建设方面取得了一定成效,增强了乡村教师职业吸引力、提高了乡村教师整体素质、优化了乡村学校的师资结构等。我国乡村教师政策体系虽已逐渐形成,政策效应也已显现,却并非没有缺失。^[2]本文试图从历史的视角对乡村教师政策进行研究,针对乡村教师政策实施过程中存在的问题,提出乡村教师政策的实施建议,为此政策的完善提供参考。

一、改革开放以来我国乡村教师政策回顾

(一) 1978—1997年:全面探索期

1978年国家处于“拨乱反正”期,对于乡村教育而言,首要工作就是将乡村学校教育恢复、开展起来,但其面临的最大问题就是师资严重不足。在无经验可供借鉴的情况下,我国的乡村教师政策改革自此走上了漫长的全面探索之路,一直持续到1997年,经历了调整、改革初步探索、改革全面探索三个阶段。

1978-1984年,乡村教育工作的重点是通过调整乡村教师政策以吸引更多的人从事乡村教育。

一是调整乡村教师政策,加强教师队伍建设。调整民办教师的相关政策,稳定现有的乡村教育师资力量。如1980年,国务院《关于普及小学教育若干问题的决定》,明确提出以考核的形式将合格民办教师分期分批转为公办教师^[3]。调整师范教育政策,培养新进乡村教师。如1978年教育部发布《关于加强和发展师范教育的意见》,加快速度发展师范教育,为进一步充实乡村教育的师资力量提供了可能。二是提高乡村教师工资待遇,增强乡村教师职业吸引力。1981年,教育部的《关于调整中小学教职工工资中若干具体政策问题的处理意见》,要求对于偏远地区的乡村教师给予补贴。1983年中共中央、国务院《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》,指出要提高农村教师各方面的地位和改善其工作生活条件。正是通过这些乡村教师政策的调整,才使得乡村教育在短时间内恢复并发展起来。

1985-1992年这一时期,乡村教育政策改革进入初步探索阶段,确立符合国情的乡村教师管理体制,开启乡村教师队伍规范化建设。乡村教师管理体制的确立,主要通过两份政策文件得以落实:一是1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》,该文件将基础教育管理下放地方,

进行分级管理；二是1987年的《国家教委、财政部关于农村基础教育管理体制改革的若干意见》，确立了以乡、村为主的乡村教师管理体制，同时注意发挥村在提高教师待遇、筹措解决民办教师的工资等方面的作用。

1992年以后，改革开放进入全面推进阶段，教育改革也随之推进。1993年《中国教育改革和发展纲要》颁布，目标是建立与经济体制等改革相适应的教育体制。相应地，这一时期，乡村教师政策改革，在“提高教育质量，注重办学效益”的指导思想之下，进入全面探索阶段。1994年的《中华人民共和国教师法》、1995年的《教师资格条例》，对教师从业人员的道德素养、学历层次等都作了明确规定，在一定程度上规范了乡村教师准入资格，确保了乡村教师的基本素养。1997年，国务院办公厅发布《关于保障教师工资按时发放有关问题的通知》，督促各级政府确保教师工作发放到位，并对乡村教师工资的来源及发放进行了明确规定，为其生活质量提供保障。

（二）1998—2002年：全面推进期

这一阶段主要是指《面向21世纪教育振兴行动计划》的发布到2003年《国务院关于加强农村教育工作的决定》颁布之前。21世纪之初，中国的社会主义市场经济管理体制逐步建立，且随着改革开放的深入和全球化的趋势，对人才的需求也发生了变化，为了跟上快速发展的社会，全方位、多样化的高素质人才成为这一时期教育的重点。

第一，多渠道补充乡村教师师资。1998年教育部发布的《面向21世纪教育振兴行动计划》中指出实行教师聘任制，从政策层面对于教师队伍中人才的选择标准做了规定，同时细化聘用教师的制度，让教师来源多元化、教师资源优质化和教师队伍结构合理化。1999年国务院制定的《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》中强调要全面推行教师资格制度，使得教师职业更加规范化，拓宽教师来源渠道吸纳更多优秀人才补充教师队伍。

第二，规范乡村师资培训与考核。教育部在

2002年制定了有关《加快建设中小学教师队伍的规划》，规划指出政府和各级教育部门要提高对中小学教师发展的重要性和紧迫性认识，在做好教师职前、职中教育的同时，更要重视中小学教师的职后教育和考核。

第三，转变乡村教师政策价值取向。这一时期我国乡村教师政策的价值取向开始由关注效率或公平的单一模式转向效率与公平兼顾，追求效率的同时会考虑到公平的目标取向，并沿着多元化的价值取向模式发展，这种多元化是对于乡村教师要求的多元化，在保证数量的基础上，对于其专业素质、规范化发展、培训内容等也更加关注，其中特别是《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》和《国务院关于基础教育改革与发展的决定》的出台，这两个决定的出台绘制出了新世纪中国基础教育改革与发展的蓝图。

（三）2003年至今：全面综合深化期

这一阶段主要是指2003年国务院《关于进一步加强农村教育工作的决定》颁布，到2019年1月党中央召开改革开放以来第五次全国教育大会至今的时期。新世纪以来，随着全面实施素质教育，受教育机会、分配政策进一步趋于公平，作为提高教育质量、促进义务均衡发展根本任务，乡村教师相关政策在价值取向上也更倾向于“教育均衡”的理念。

第一，多种方式保障乡村教育发展。2003年国务院《关于推动农村教育改革的决定》、《关于进一步加强农村教育工作的决定》，提到要促进城乡教师和东西部教师交流活动的开展，组织法学毕业生支援乡村教育；2004年教育部《2003—2007年教育振兴行动计划》，指出要加强农村中小学教师编制管理，鼓励符合条件的优秀人才到乡村学校从事教育教学工作；2007年，教育部发布《国家教育事业发展规划“十一五”规划纲要》，明确提出深入贯彻“特岗计划”“硕师计划”和大学生志愿服务西部计划。^[4]以此逐步解决乡村教师结构矛盾和师资不足问题。

第二，加大乡村教师继续教育力度。2010年《国

家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》，2012年《关于加强教师队伍建设的意见》，均提出要重视农村中小学教师队伍建设，不断提高教师综合素质；2012年，教育部印发《小学教师专业标准（试行）》和《中学教师专业标准（试行）》，对于中小学教师培养、培训、考核工作标准进行了进一步规范，这是新中国成立以来我国首次颁布的关于中小学教师专业发展的国家标准。

第三，乡村教师专门性政策出台。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》，2020年教育部等六部门《关于加强新时代乡村教师队伍建设的意见》，乡村教师队伍建设的专指性、具体性政策的颁布，反映了我国乡村教师队伍建设政策均衡聚焦发展的特点。这些政策对乡村教师范围的界定缩小了政策对象的范围，也对“农村教师”和“乡村教师”的概念做了区域范围上的区分，更有利于政策的针对性实施。

二、我国乡村教师政策实施中存在的问题

政策的实施过程应该是整个政策活动过程中最重要的一个阶段，它是将教育政策内容转变为实践进而完成目标的过程，是政策顺利进行的重要保证。审视改革开放以来我国乡村教师政策的实施虽取得了一定的成效，但仍存在教育资源分配不均、政策认知存在偏差、校级之间差距较大的问题。

（一）教育资源分配不均

以教育资源中的教育经费投入为例，教育部、国家统计局、财政部2016年11月4日发布了2015年全国教育经费执行情况统计公告。公告显示，“2015年国家财政性教育经费占GDP比例为4.26%。连续第四年超过4%。”从这些发布的数据我们可以看到我国对于教育经费的投入力度在一步步地逐年提升，可是提升的比例不高，与我国的经济发展水平不吻合，与一些发达国家教育经费的投入情况更是无法相比。除此之外，我国对于义务教育和基础学科的经费投入较少，而且在义务教育经费上侧重对城市学校和一些重点学校的投入，缺乏对于乡村学校的关注，尤其是属于

乡村学校教师的专项经费更是严重不足。虽然我国已经形成了一定的教育经费投入体制，有专人专管专项经费，但是规范化和制度化的程度不高。

（二）政策认知存在偏差

不同主体对于乡村教师政策的看法不一致，使得政策实施过程中的困难进一步加大。如“支教”政策原本是为了让高校毕业生和优秀人才去农村学校和偏远山区学校进行教育教学任务，以支持乡村教育的发展，但很多学生却是看中了支教的优惠政策，想以支教为跳板，来达到考公务员和研究生优先考虑的目的，目的不纯也就使得学生在支教学校无法安心工作，违背了“支教”政策的初衷。实行的“教师交流轮岗制度”制定之初是为了促进乡村学校的发展，最终实现义务教育均衡发展，可现实情况中乡村学校对于这样的教师交流轮岗制度却表现出“不欢迎”和“不积极”的态度，甚至将教师交流当成是“扰乱正常教学秩序”的行为，乡村学校固守原有的管理模式，不愿意接受新的老师，打破原有的“平静”。有的乡村学校本身对于乡村教师的整体现状和当下需求就没有做出很好的分析判断，在落实乡村教师政策时单纯地将教师队伍建设理解为物质设施建设、生活环境改善等，不注重教师内在需要，将本就有限的教育经费地投入到硬件达标上来，使得乡村教师自身得不到很好的发展。

（三）校际差距较大

随着社会对乡村教育的关注，我国对于乡村学校的重视度也在不断提升，先后颁布了多个相关政策文件来关注乡村学校的发展问题。但是与此相关的问题仍然存在，例如乡村学校中虽然没有明确的划分，但实际上大众意识里有重点学校和一般学校的区别，相对于那些社会关注度高、政府扶持力度大、生源水平高、地理位置优越的乡村学校来说，一些边远地区的乡村学校的发展仍然显得困难重重，办学条件差、师资水平低、教学水平不高等情况都是亟须解决的问题。如果不考虑这些发展落后的乡村学校，义务教育的质量将难以保证，更甚会造成教育发展不均衡的情况。

另外乡村学校之间的悬殊差距拉大,要想取得很好的教科研成果,实现自我人生的价值就很难,这样直接导致与个人切身利益挂钩的职称晋升难以实现,衍生出了乡村教师“下不去”“留不住”“教不好”的问题。影响了乡村教师的教育教学工作,进而影响学生的身心发展。

三、当前我国乡村教师政策的实施建议

(一) 完善教育资源均衡分配制度

完善教育资源的均衡分配制度,最重要的就是要加强教育经费的投入。一方面,由于我国整体教育经费总量不足,教师教育缺乏资金支持得不到快速发展,属于乡村教师的专项经费更是少之又少,在此基础上想要提高乡村教师的专项经费,当务之急就是要提高总经费的比例,这样才能给乡村教师的发展提供物质保障。其二,政府对乡村教师经费要给予专人专项管理、进行合理调配。乡村教师经费的发放不能够全由统一的教育经费管理部门划拨,应该在专门为乡村教师工作服务和了解各地乡村教师基本现状的人当中选取,只有这样才能更合理的按照各地的乡村学校对乡村教师的需求和乡村教师自身的需求划拨专项经费,吸收扶贫的经费投入经验,改整体投入为精准划拨,让乡村教师经费投入走上规范化的道路。

(二) 提高相关部门的执行力水平

在乡村教师政策执行过程中,提高政策相关部门的执行力是很关键的一个环节。一是要加强对教育行政和政府部门人员的专业知识和认知能力的培养,激发他们对于乡村教育工作的热情;二是要提高乡村学校领导层的执行力水平,乡村学校的领导班子成员是乡村教师政策执行主体的重要组成部分,也是执行过程中的重要人员,应该在强化政策理解的基础上,切实体会到乡村教师政策的真正价值,结合自身的实际,让他们成为乡村教师政策的有力推动者;三是要发挥乡村教师自身的力量,积极引导教师形成“专业人”的身份认同,通过培养他们的执行力,让他们以更加积极的状态去接受乡村教师政策带来的变化,从而自愿地投入到乡村教育事业中去。

(三) 实施城乡学校统一建设标准

在城乡二次元结构在我国根深蒂固的情况下,如何缩小城乡学校之间的差距,办好每一所乡村学校,是政府和教育行政部门一直急需解决的问题。一方面要对乡村学校进行实地考察,对乡村教师进行深入的走访调研,在投入建设时实行“差别对待”;另一方面要按照乡村学校的偏远程度、办学条件、师资力量适当加大投入力度。所谓的城镇学校与乡村学校的发展,都应该明确不是单纯地要求硬件设施上的优越,而是应该追求内涵发展,强调教师素质提升和学生成长。因此为了缩小城乡学校的差距,要推行各地区乡村学校的标准化建设,除了硬件设施、办学环境等,还应该包括教师专业素养、学生综合素质等,这不仅是促进教育资源合理有效分配的办法,同时,也保证了乡村学校的学生在义务教育阶段能享受到高质量的公平,对于乡村学校的未来发展提供了一个良好的基础,也给乡村教师的发展搭建了一个更高的平台。

参考文献:

- [1] 石连海,田晓苗.我国乡村教师队伍建设政策的发展与创新[J].教育研究,2018(9).
- [2] 蒋亦华.新世纪我国乡村教师政策文本的多维审视[J].教育发展研究,2019(20):53-60.
- [3] 《中国教育年鉴》编辑部.中国教育年鉴:1949—1981[M].北京:中国大百科全书出版社,1984:125.)
- [4] 国家教育事业发展“十一五”规划纲要[EB/OL].(2007-05-31)[2021-10-16].<http://www.moe.gov.cn>.

基金项目:安徽省人文社科重点项目“改革开放以来我国乡村教师政策研究”(项目编号:SK2019A1054)

作者简介:周珂(1993—),女,汉族,安徽桐城人,教育学硕士,安徽新闻出版职业技术学院,助教。研究方向:教师教育、教育政策。