

乡村教师政策 70 年:历程回顾与问题反思^{*}

任胜洪,黄 欢

(贵州师范大学 教育学院,贵州 贵阳 550001)



摘 要:新中国成立 70 年来,乡村教师政策演进经历了艰难探索期、初步发展期、稳定推进期、精准定位期、全面深化期五个阶段。我国乡村教师政策为乡村教师队伍建设提供了积极的制度保障,但还存在着乡村教师职业吸引力激发不足,乡村教师特色专业发展凸显不够,乡村教师社会服务功能缺失等问题。在新的历史时期,乡村教师政策要适应乡村教育发展的现实需要,从提升乡村教师职业吸引力、形成乡村教师特色专业发展合力、激发乡村教师服务乡村教育的内生力入手,破解城乡师资优质均衡发展难题。

关键词:乡村教师;乡村教师政策;政策变迁;教育政策

中图分类号:G525.1

文章编号:1007-4074(2019)06-0041-10

基金项目:国家社会科学基金“十三五”规划教育学一般课题(BIA180176)

作者简介:任胜洪,男,博士,贵州师范大学教育学院教授。

一、问题的提出

乡村教育是 2020 年全面建成小康社会、基本实现教育现代化最后的攻坚阵地,而发展乡村教育教师是关键,因此加快乡村教师队伍建设关系到国家战略的实施,对促进教育公平、推动城乡一体化建设、推进乡村振兴战略实施等有着十分重要的意义。新中国成立 70 年来,国家制定了大量相关政策以发展乡村教师队伍,尤其是十八大后《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》的出台,为乡村教师的发展带来了新的机遇,同时也提出了更高的挑战。我国学者对乡村教师政策的研究肇始于 20 世纪初期,且 2013 年之后相关研究角度更加多元、微观,着重对乡村教师政策中某一具体内容或单一政策文本进行剖析,多为问题对策^[1]、演进变迁^[2-3]、比较借鉴^[4]、文本分析^[5]等研究范

式。尤其是“本土化”“回归乡土”“文化自信”等视角给了我们较大启发^[6-7]。然相关研究未能系统的把握国家乡村教师政策的阶段特点与演进趋势。因此,站在新的历史转折点,乡村教师政策发展呈现什么阶段特点,其变迁趋势如何,取得什么成就,存在什么困境,如何改进等问题迫切需要我们理清。

政策目标分析被看作当代政策分析的趋势之一,美国教育政策学者弗朗西斯·C·富勒(Francis C. Fuller)认为政策目标分析视角是:“关注政策目标,同时关注政策的过程特点和表现,其最终目的是在厘清既有政策的基础上,缩短未来政策选择从混沌到有序的阵痛过程。”^[8]因此,本文基于政策目标的分析视角,运用内容分析范式,选取新中国 70 年来的乡村教师政策,在回顾乡村教师政策的演进脉络,总结现有政策成就

^{*} 收稿日期:2019-07-23

的基础上,反思乡村教师政策存在的困境并提出优化方案,对推动乡村教育发展具有重要的意义。

二、研究思路

(一)乡村教师政策的界定

乡村教师政策是指包括与农村教师、乡村教师相关的教师、师范等领域的法律、法规、政策等在内的集合。之所以这样界定,是因为当前我国明确以“乡村教师”命名的政策鲜少,多数政策内容隐含在其他教育政策中。因此,我们要对乡村教师政策分析,应当且必须借鉴现存的教师政策和农村教育政策等。

(二)政策文本的选取

本文的研究对象为 1949—2018 年的乡村教师政策文本,根据前文述及的乡村教师政策界定,在选取政策文本时,主要从中华人民共和国教育部网站、中华人民共和国政府网站、中华人民共和国国务院(内含教育板块)等官方网站收集有关乡村教师政策文本。由于互联网建设发展的历史原因,这些政策的时间大都在 2009 年之后。因此,我们进一步查阅了《中华人民共和国重要教育文献》^①的政策目录,通过此方法补充了 1949—2009 年的政策文本。同时运用互联网以乡村教师、农村教师等为关键词进行地毯式检索,再次补充相关政策文本 8 条,最终建立 293 条政策文本组成的文本库。

(三)研究的基本框架

通过运用内容分析法,按照自然年、具体内容、关注热点等对乡村教师政策内容进行分类,我们从目标、条件、路径三个维度搭建了“三维五要素”分析框架(图 1),并按照五要素的具体内容和教师政策发展标志性事件的时间节点,将 70 年来的乡村教师政策划分阶段,试图找出其演进脉络与成就、特点。并基于此,进一步挖掘乡村教师政策存在的问题,进而提出政策优化方案。

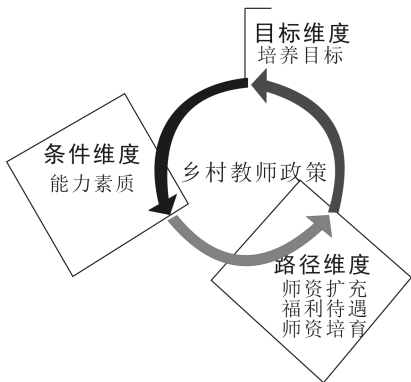


图 1 乡村教师政策内容分析框架

三、新中国 70 年来乡村教师政策演进脉络

我们按照乡村教师政策五要素的具体内容及目标作用的不同,依据社会时代背景及教师政策发展标志性事件的时间节点,以自然年份为切点,将乡村教师政策划分为艰难探索期、初步发展期、稳定推进期、精准定位期、全面深化期五个阶段。

(一)艰难探索期(1949—1967 年)

从新中国成立初期到“文革”爆发前期,乡村教师政策突显“政治改造”的属性。这一时期,国家亟待复兴战争摧毁的各项事业,尤其重视教育事业的发展。然而,文化教育落后,人才稀缺、资金不足、文化交流环境不畅,尤其是工业建设战略和户籍管理制度等促成的城乡二元结构固化问题等均成为该时期制约乡村教师政策发展的主要障碍。这一阶段,共产党为落实“首先使工人生活有所改善”^[9]的执政方略,将教育重心放在了以工人为主要群体的城镇教育,各类教育资源向城镇倾斜,城乡生活水平差异逐步拉大,城乡教育水平差距也随之逐步扩大。

因此这一时期的相关政策内容并未突出强调乡村教育的特殊性,极少涉及乡村教师的特殊身份,经济条件和制度阻滞成为限制乡村教育发展的主要原因。但是由于新中国成立初期我国乡村

① 部分表格内容出自:何东昌《中华人民共和国重要教育文献(1949—2008 年)》,新世界出版社 2010 年版。

范围较广,许多未具有地域属性的教育政策仍具有浓厚的乡村教育基调。如表 1 所示,相关乡村教师政策内容散见于国家出台的各项教育政策当中,数量较少且规范性不强、强制性不高。

表 1 艰难探索期乡村教师政策的各维度及相应内容

| 维度 | 要素 | 法律法规名称 | 相关重要内容 |
|------|------|--|---|
| 目标维度 | 培养目标 | 《当前教育建设的方针》(1950 年) | 做到完全为工农服务、为生产建设服务、为国家的整体利益服务。 |
| 条件维度 | 能力素质 | 《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》(1951 年) | 多办各种短期师资训练班和速成班,以达到供应大量师资的目的。 |
| | | 《师范教育改革座谈会关于迅速提高在职教师政治、文化、业务水平的初步意见》(1960 年) | 注意保证师资的政治质量和文化业务水平,是当前最迫切的任务之一。 |
| 路径维度 | 师资扩充 | 《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》(1951 年) | 尽一切可能吸收和动员城乡失业知识分子和家庭知识妇女受训;小学教师培养以年龄较长的高小毕业生为对象。 |
| | | 《关于保证中小学师资质量问题的两项通知》(1961 年) | 从今年秋季不能升学的高、初中毕业生中酌量挑选一批较好的加以短期训练,主要补充农村中、小学师资。 |
| | 福利待遇 | 《巩固和发展新中国的初等教育和师范教育——在第一次全国初等教育与师范教育会议上的报》(1951 年) | 规定现时乡村小学教师每月工资的最低标准,应以相当大灶供给制,不低于 180 斤至 200 斤粮食为原则。 各地人民政府应协助教育工会适当地解决教师子女入学的问题。贫苦教师的子女应尽可能设法减免其学杂费,或请领人民助学金。 |
| | | 《关于适当解决小学、幼儿园教职员福利问题的几项原则的决定》(1953 年) | 在农村无卫生医疗设施,或医疗力量管理不到的地区,可暂按每人每人每月 2 万计算。 |
| | 师资培育 | 《教育部关于中小学教师进修问题的通报》(1952 年) | 总结现有教师在职学习的经验,并调查教师实际的政治、文化及业务水平,订出调整计划和步骤。 |
| | | 《师范教育改革座谈会关于迅速提高在职教师政治、文化、业务水平的初步意见》(1960 年) | 提高在职教师必须掌握统一性与多样性相结合的原则,采取长期培养和短期训练并举……校内校外并举,政治学习与文化业务并举。 |

在这艰难的大背景下,党和政府将改造旧教育向新民主主义和社会主义教育的转变作为此阶段的重要目标。因此,在目标维度方面,这一时期国家极其重视教师的政治素养。这是因为新中国成立初期,意识形态领域呈现思想多元化、价值观念混乱的特点,教育成为经济恢复与发展,民主改革和社会主义革命的重要工具。因此,国家在条件维度即乡村教师的能力素质方面同样将保证师资的政治质量和文化业务水平作为该时期教育领域最迫切的任务之一,也在后续教师培训政策中将“政治学习与文化业务并举”作为培训的主要原则。随着经济的迅速发展,社会发展与人才短缺矛盾的突出,教师规模越发不能满足基础教育需求。因此,国家出台了一系列政策,强调从两个方

面来补给乡村教师的整体数量,即一方面要从招收城乡失业知识分子、家庭知识妇女或初中毕业生充实教师队伍;另一方面从落实乡村教师的最低工资标准、健全医疗服务、提升子女入学机会等来提升乡村教师职业吸引力。

(二)初步发展期(1977—1992 年)

从“文革”结束到《中华人民共和国教师法》(1993 年)颁布之前,我国处于恢复调整“文革”留下的诸多后遗症的特殊阶段,国家尤其重视科学教育在其中发挥的重要作用。这一时期,农村学校教学秩序混乱,合格教师严重缺乏,教学质量普遍低下问题成为此阶段教育难题^[10]。基于此,如表 2 所示,改革开放初期,我国的教师政策着重将“合格”与“稳定”作为这一时期的目标。

表 2 初步发展期乡村教师政策的各维度及相应内容

| 维度 | 要素 | 法律法规名称 | 相关重要内容 |
|------|------|---|--|
| 目标维度 | 培养目标 | 《中国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》(1983 年) | 建立一支稳定、合格的教师队伍。 |
| | | 《中国中央关于教育体制改革的决定》(1985 年) | 建立一支有足够数量的、合格而稳定的师资队伍。 |
| 条件维度 | 能力素质 | 《中共中央、国务院关于普及小学教育若干问题的决定》(1980 年) | 招聘的教师要经过考核,取得合格证书才能任教。 |
| | | 《国家教育委员会关于中、小学教师队伍调整整顿和加强管理的意见》(1983 年) | 教育部根据各级学校的任务要求,制定关于全日制中小学和中等师范学校教职工编制标准的暂行规定和合格的中小学教师质量标准的原则规定。 |
| 路径维度 | 师资扩充 | 《教育部印发关于加强和发展师范教育的意见》(1978 年) | 要从青年工人、上山下乡和回乡知识青年中选拔那些经过电视、函授等业余学习,考核成绩确实达到高等学校毕业程度的来补充。 |
| | 福利待遇 | 《中共中央、国务院关于普及小学教育若干问题的决定》(1980 年) | 必须切实改革中小学教师工资制度,适当提高他们的工资待遇。在工资制度正式改革前,应当给予一些临时补贴。 |
| | | 《关于农村年老病残民办教师生活补助费的暂行规定》(1988 年) | 鉴于各地经济文化发展很不平衡,生活补助费标准全国不作统一规定,由各省、自治区、直辖市根据当地经济情况自行制定。但最低标准不得少于现行民办教师补助费中的国家补助部分。 |
| | 师资培育 | 《教育部关于加强中小学在职教师培训工作的意见》(1977 年) | 坚持又红又专的方向,明确培训目标和要求。建立和健全师资培训机构。动员各方面的力量,组织好培训师资的教师队伍。 |

如表 2 所示,国家出台了系列文件对教师的任用条件进行说明,提出“教师合格证书”“中小学教师质量标准”等措施,试图在任用条件方面回应“合格”目标落实的问题。在路径维度方面,除将师资补充对象转变为青年工人、上山下乡和回乡知识青年以外,还注重从改革师范教育体系和调整民办教师结构两个方面予以回应“合格”“稳定”目标。一方面,《关于办好中等师范教育的意见》(1980 年)、《关于大力办好高等师范专科学校的意见》(1980 年)、《中等师范学校规程(试行)》等一系列文件对中师、师专办学进行了规范与改革,突出了两者为全国培养中小学教师尤其是培养农村教师的使命。另一方面,《关于增加中小学民办教师补助费的办法》(1981 年)、《关于加强和改革

农村学校教育若干问题的通知》(1983 年)等文件对民办教师待遇、民转公等提出了具体的意见,为缩小民办教师比例、改善民办教师福利、调整教师结构发挥了指导引领作用。

(三)稳步推进期(1993—2005 年)

《中华人民共和国教师法》(1993 年)的颁布标志着教师政策的稳定、成熟与定型。这是国家首次基于教师职业立法,其在《义务教育法》(1986 年)的基础上更加细致地对教师的权利、任用条件、福利待遇等做了规定,为后续乡村教师政策制定提供了政策总纲。从《教师法》(1993 年)的颁布到《义务教育法》(2006 年)的修订表现出我国的乡村教师政策正积极稳步推进。

表 3 稳步推进期乡村教师政策的各维度及相应内容

| 维度 | 要素 | 法律法规名称 | 相关重要内容 |
|------|------|---------------------------------------|--------------------------------|
| 目标维度 | 培养目标 | 《中共中央教育改革发展纲要》(1993 年) | 建设一支具有良好政治业务素质、结构合理、相对稳定的教师队伍。 |
| 条件维度 | 能力素质 | 《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》(1999 年) | 全面实施教师资格制度。掌握必要的现代教育技术手段。 |

| 表 3(续) | | | |
|--------|------|---------------------------------------|--|
| 维度 | 要素 | 法律法规名称 | 相关重要内容 |
| 路径维度 | 师资扩充 | 《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》(1999 年) | 采取优惠政策,吸引和鼓励教师到经济不发达地区、边远地区和少数民族地区任教。 |
| | | 《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》(2003 年) | 建立城镇中小学教师到乡村任教服务期制度。国家组织实施大学毕业生支援农村教育志愿者计划。 |
| | 福利待遇 | 《中国教育改革和发展纲要》(1993 年) | 改革教育系统工资制度,提高教师工资待遇,逐步使教师的工资水平与全民所有制企业同类人员大体持平。在住房和其他社会福利方面实行优待教师的政策。各地逐步建立医疗、退休保险等方面的教师保障制度。对优秀教师和教育工作者,要进行精神物质的奖励,对有突出贡献的教师要给予特殊津贴或奖励。 |
| | 师资培育 | 《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》(1999 年) | 中小学专任教师以及师范学校在校生都要接受计算机基础知识和技能培训。 |
| | | 《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(2001 年) | 加强中小学教师继续教育工作,健全教师培训制度,加强培训基地建设。加大信息技术、外语、艺术类和综合类课程师资的培训力度,应用优秀的教学软件,开展多媒体辅助教学。 |
| | | 《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》(2003 年) | 加强农村教师和校长的教育培训工作。坚持农村中小学校长任职资格培训和定期提高培训制度。切实保障教师和校长培训经费投入。 |

如表 3 所示,这一时期,由于现有的教育内容和教学方法已不能满足培养和造就 21 世纪新人的需要,乡村教师政策呈现出新的特点,即更加重视教师的“业务素质”,尤其是“现代教育技术能力”的培养。

于是,后续的师资培训政策均强调计算机基础知识和技能培训,将应用优秀的教学软件,开展多媒体辅助教学作为这一时期师资培训的重点内容。值得提出的是,随着城镇化进程的加快,我国农村教育与城镇教育质量迅速拉开差距,农村教育短板倾向越发突显,政府开始对农村教育的发展高度重视,出台了一系列重在促进农村教育发展的规章制度。乡村教师政策基于教师政策、农

村教育政策的推进,逐步落脚到自身政策体系上来,更加具体地回应了乡村教师发展问题。

(四)精准定位期(2006—2014 年)

2006 年《义务教育法》修正后,教育公平与基础教育质量,尤其是如何提高农村基础教育质量受到了极大的关注。虽然,社会各界更纯粹、更有针对性地关注乡村教师发展问题,但是相关内容仍然内含在其他教育政策之中,直至 2015 年《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》的颁布才打破这一现状。这一时期,乡村教师的政策重点仍在搭建乡村教师总量的补给渠道以及提升教师整体质量上。

| 表 4 精准定位期乡村教师政策的各维度及相应内容 | | | |
|--------------------------|------|---------------------------------|---|
| 维度 | 要素 | 法律法规名称 | 相关重要内容 |
| 目标维度 | 培养目标 | 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》 | 建设高质量的教师队伍。 |
| | | 《教育部关于实施卓越教师培养计划的意见》(2014 年) | 培养一大批师德高尚、专业基础扎实、教育教学能力和自我发展能力突出的高素质专业化中小学教师。 |

表 4(续)

| 维度 | 要素 | 法律法规名称 | 相关重要内容 |
|------|------|---|--|
| 条件维度 | 能力素质 | 《教育部关于建立健全中小学师德建设长效机制的意见》(2013 年) | 严格师德考核,促进教师自觉加强师德修养;强化师德监督,有效防止失德行为;规范师德惩处,坚决遏制失德行为蔓延。 |
| | | 《幼儿园教师专业标准(试行)》 《小学教师专业标准(试行)》 《中学教师专业标准(试行)》 | 国家对幼儿园、中小学教师的专业理念与师德、专业知识和专业能力提出了基本要求,是教师实施教育教学行为的基本规范和引领教师专业发展的基本准则。 |
| 路径维度 | 师资扩充 | 《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) | 大中城市教师农村支教、城镇教师定期任教、高校大学生、新任公务员农村支教、师范生农村实习等多渠道师资补给渠道。 |
| | | 《关于实施农村义务教育阶段学校教师特岗岗位计划的通知》(2006 年) | 通过公开招聘高校毕业生到西部地区“两基”攻坚县以下农村学校任教。 |
| | | 《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》(2007 年) | 到城镇学校工作的免费师范毕业生,应先到农村义务教育学校任教服务二年。 |
| | 福利待遇 | 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》 | 依法保证教师平均工资水平不低于或者高于国家公务员的平均工资水平,并逐步提高。对长期在农村基层和艰苦边远地区工作的教师,在工资、职务(职称)等方面实行倾斜政策,完善津贴补贴标准。建设农村艰苦边远地区学校教师周转宿舍。研究制定优惠政策,改善教师工作和生活条件。关心教师身心健康。落实和完善教师医疗养老等社会保障政策。 |
| | | 《教育部 财政部关于实施“中小学教师国家级培训计划”的通知》(2010 年) | 实施农村义务教育骨干教师培训项目,对中西部农村义务教育教师进行有针对性的培训;培训计划主要包括农村中小学教师置换脱产研修、农村中小学教师短期集中培训、农村中小学教师远程培训。 |
| | 师资培育 | 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》 | 完善教师培训制度,将教师培训经费列入政府预算,对教师实行每五年一周期的全员培训。 |
| | | 《教育部关于实施卓越教师培养计划的意见》(2014 年) | 通过开展国内专项培训、赴境外访学进修、见习观摩等多种形式,提高教师教育类课程教师的专业化水平。 |

如表 4 所示,这一时期,在目标维度方面,国家强调建设高质量的乡村教师队伍,将“师德”“自我发展能力”纳入到培养目标上来,进入突出教师专业化发展的新时代。基于此,教育部针对条件维度制定了一系列文件,诸如《幼儿园教师专业标准(试行)》、《小学教师专业标准(试行)》和《中学教师专业标准(试行)》等对教师的教学行为和专业发展提出了更高的要求。此外,在路径维度方面,国家基于出台的师资培育文件对农村教师的培训内容、培训经费、培训形式等进行了部署,多举措提升教师的专业化水平。在福利待遇方面,相关条文更加针对乡村教师的身份特征,如提出落实工资、职称等倾斜政策,边远贫困地区教师享

有地区补助津贴等。此外,国家还出台了一系列文件继续搭建以城镇教师、毕业大学生、免费师范生定期任教为主,大中城市教师、高校大学生、新任公务员农村支教为辅的补给渠道。尤其是“特岗教师”“免费师范生”等创新对解决农村教师短缺,提升乡村教师质量,促进教育公平均衡发展发挥了重要作用。

(五)全面深化期(2015 年至今)

这一阶段,我国颁布了《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》,这是国家首次基于乡村教师出台的最有力的专门性、综合性支持政策。至此,乡村教师发展进入了全面深化阶段。和以往相比,《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》不仅关

注师资补充、质量、数量和待遇问题,还更适切性技术等能力素质、乡村教师心理与人文关怀等提出对乡村教师的思想政治素质、师德水平和信息出了要求,为培育优秀乡村师资提供了综合指引。

表 5 全面深化期乡村教师政策的各维度及相应内容

| 维度 | 要素 | 法律法规名称 | 相关重要内容 |
|------|------|--|--|
| 目标维度 | 培养目标 | 《国务院办公厅关于印发乡村教师支持计划(2015—2020 年)的通知》 | 到 2020 年,努力造就一支素质优良、甘于奉献、扎根乡村的教师队伍。 |
| | | 《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》(2018 年) | 到 2035 年,教师综合素质、专业化水平和创新能力大幅提升,培养造就数以百万计的骨干教师、数以十万计的卓越教师、数以万计的教育家型教师。 |
| 条件维度 | 能力素质 | 《国务院办公厅关于印发乡村教师支持计划(2015—2020 年)的通知》 | 全面提高乡村教师思想政治素质和师德水平。全面提升乡村教师信息技术应用能力。 |
| | | 《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》(2018 年) | 强化“钢笔字、毛笔字、粉笔字和普通话”等教学基本功和教学技能训练,全面提高中小学教师质量。 |
| | 师资扩充 | 《国务院办公厅关于印发乡村教师支持计划(2015—2020 年)的通知》 | 鼓励地方政府和师范院校根据当地乡村教育实际需求加强本土化培养,采取多种方式定向培养“一专多能”的乡村教师。各地要采取有效措施鼓励城镇退休的特级教师、高级教师到乡村学校支教讲学。 |
| | | 《国务院办公厅关于印发乡村教师支持计划(2015—2020 年)的通知》 | 逐步形成“越往基层、越是艰苦,地位待遇越高”的激励机制,全面落实集中连片特困地区乡村教师生活补助政策,依据学校艰苦边远程度实行差别化的补助标准,建立乡村教师荣誉制度。国家对在乡村学校从教 30 年以上的教师按照有关规定颁发荣誉证书。 |
| | 福利待遇 | 《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》(2018 年) | 关心乡村青年教师工作生活,巩固乡村青年教师队伍。在培训、职称评聘、表彰奖励等方面向乡村青年教师倾斜,优化乡村青年教师发展环境,加快乡村青年教师成长步伐。为乡村教师配备相应设施,丰富精神文化生活。 |
| 路径维度 | 师资培育 | 《国务院办公厅关于印发乡村教师支持计划(2015—2020 年)的通知》 | 到 2020 年前,对全体乡村教师校长进行 360 学时的培训。要把乡村教师培训纳入基本公共服务体系,保障经费投入,确保乡村教师培训时间和质量。将师德教育作为乡村教师培训的首要内容,推动师德教育进教材、进课堂、进头脑,贯穿培训全过程。加强乡村学校音体美等师资紧缺学科教师和民族地区双语教师培训。按照乡村教师的实际需求改进培训方式,采取顶岗置换、网络研修、送教下乡、专家指导、校本研修等多种形式,增强培训的针对性和实效性。 |
| | | 《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》(2018 年) | 开展中小学教师全员培训,促进教师终身学习和专业发展。转变培训方式,推动信息技术与教师培训的有机融合,实行线上线下相结合的混合式研修。改进培训内容,紧密结合教育教学一线实际,组织高质量培训,使教师静心钻研教学,切实提升教学水平。建立健全地方教师发展机构和专业培训者队伍,依托现有资源,结合各地实际,逐步推进县级教师发展机构建设与改革,实现培训、教研、电教、科研部门有机整合。 |

如表 5 所示,这一时期,国家在目标维度上,强调“要在 2020 年,努力造就一支素质优良、甘于奉献、扎根乡村的教师队伍”,这是新时代乡村教师队伍建设的基本指向。基于此,在条件维度方面,国家在 2015 年全面推行教师资格全国统考,打破教师终身制,实行定期(五年)注册制度,极大

地提高了教师的准入门槛。在师资培育方面,找准乡村校长在乡村教育发展中的核心作用,搭建了将乡村学校校长作为培训重点,乡村学校音体美等师资紧缺学科教师和民族地区双语教师作为主要培训对象,突出师德教育与乡村教师的实际需求作为主要培训内容的教师培训新体系。此外,在师资扩充上,根据当地乡村教育实际需求的本土化培养模式以及“一专多能”乡村教师培养模式成为这一时期的创新性举措。在福利待遇要素方面,更是开创性地提出依据学校艰苦边远程度实行差别化的补助标准。此外,随着乡村教师津贴、住房、培训、职称评聘、表彰奖励、精神文化等方面向乡村青年教师倾斜政策的完善,使得全面深化期的乡村教师政策更具针对性、精准性与全面性。

四、我国乡村教师政策存在的主要问题

从五个阶段的演变过程来看,乡村教师政策变迁的主要成就体现在四个方面,包括在目标制定上,乡村教师队伍建设诉求逐渐优质化;在身份构成上,乡村教师的来源更加多元化;在实施内容上,乡村教师队伍建设定位逐渐精准化;在实施路径上,乡村教师队伍建设方式逐渐内生性。这些成就是 70 年来相关部门制定乡村教师政策时适应乡村地区经济社会发展,遵循时代特点与基本国情的结果。但是,乡村振兴战略背景下,当前乡村教育服务经济社会发展的使命有了新的变化,我们需要基于政策目标视角审视当前乡村教师政策体系,以期进一步彰显其在乡村经济社会发展和本土文化传承中的独特价值。进一步研究发现,当前乡村教师政策主要存在几下问题。

(一)职业声望较低,乡村教师职业吸引力激发不足

教师职业声望涉及工作环境、社会功能、物质待遇、教师专业化等诸多复杂问题,虽然提升教师的职业吸引力一直以来是政府关注的重点问题,近年来与之相关的政策内容占据乡村教师政策内容较大比重,但概括起来相关措施主要集中在福利待遇方面,其根本目的在于通过提供乡村教师工作条件来提升乡村教师的职业吸引力,以此助

推乡村教师“下得去、留得住”目标的整体实现。然而,我们清楚的意识到当前我国乡村教师过低的津贴对乡村教师的补偿和激励作用弱;乡村教师的实际社会保险参保率总体较低;安居问题长期未能有效解决;经济地位、政治地位、专业地位和职业声望仍然较低^[11]等困境仍然不容乐观。这也是为什么 70 年来乡村教师的住房、津贴、医疗、表彰等福利一再被提及的直接原因。因此,有学者指出这种满足乡村教师职业外在高期待的条件不能有效激发教师自身的内在职业认同感^[12],尤其是我国乡村教师政策这种长期偏向于福利待遇助推的单一模式已经不能满足乡村教师提升职业声望的内在需求,对激发乡村教师职业吸引力更显得后劲不足。

(二)“去乡土性”显著,乡村教师特色专业发展意识凸显不够

乡村教师的专业发展水平决定了乡村教育发展水平的高低,从政策实践看,乡村教师专业发展的培训内容与考核内容均与城镇教师趋同,已然脱离了乡村场域与乡村文化。因此,乡村教师专业发展的根本目标,需要围绕促进乡村学生的生命发展、提高乡村教育质量、促进乡村文化繁荣、推进乡村振兴战略等问题思考。我们在贵州部分乡村学校调研时发现,乡村教师专业发展现状并不理想,多数教师对自身专业发展的认识,学校对教师专业发展平台的搭建,当地政府对乡村教师专业发展内在特殊性的认知等均存在误区。此外,现有的乡村教师政策还未关注城乡教师专业发展定位的差异性,使得乡村教师适应乡村社会的能力不足,这直接制约了乡村教育振兴目标的整体推进。

(三)评价机制存有偏误,乡村教师社会服务功能缺失

乡村教师政策引导下的评价机制主要由福利待遇与职称评定等内容组成,多采取“倾斜”“优惠”的激励制度,如“在培训、职称评聘、表彰奖励等方面向乡村教师倾斜”等,但我们需要进一步反思的是,这种倾斜性政策将城乡教师纳入统一评价框架下采取分层评价,造成降低乡村教师条件和标准的现象,这本身并不利于乃至可能有损乡村教师职业声望的提高,同时,整齐划一的评价机制忽视了乡村教师的乡村社会服务特有价值,对

乡村教师的社会功能认定本身也不公平,长此以往,这将加深社会对乡村教师质量低下的刻板印象。事实上,这种制度偏误的根本原因是当前政策制定没有基于乡村教师生存的大背景、大环境,忽视了乡村教师的与城镇教师不同的特色需求与服务乡村文化繁荣与乡村振兴的特殊使命。因而在新时代,构建人性化的、科学的、公平的教师评价机制,成为教师管理改革的内在任务与时代使命^[13]。

五、我国乡村教师政策的改进反思

新时期的乡村教育肩负着更为重要的历史使命,乡村教师队伍建设亦是破解城乡教育发展不均衡、乡村教育资源不充分的重要抓手。纵观70年我国乡村教师队伍建设政策的变迁历程及规律,我们认为,当前乡村教师队伍建设的目标已经逐渐转向师资队伍优质均衡发展,如何增强乡村教师职业吸引力,提升乡村教师服务乡村社会的能力成为乡村振兴战略背景下乡村教师政策优化的重要议题,这就要求我们着力改进乡村教师政策的以下三个问题。

(一)采取多重手段,提升乡村教师职业吸引力

提升乡村教师的职业吸引力是解决乡村教师“下不去、留不住”问题的关键,而仅仅依靠福利待遇单一的提升渠道已不能攻克这一难题。我们认为只有理清乡村教师生存之内核,根据乡村教师的内在需求出发,采取多重手段,利用“面子、里子、底子”齐发展模式激发乡村教师的职业吸引力。“面子”上,要提升乡村教师的职业形象,一些地方在乡村教师职业荣誉制度、树立最美乡村教师形象中积累的丰富经验值得我们提炼推广,乡村教师职业形象重塑就是要让乡村教师回归乡村教育需要,成为乡村社会中的“乡贤”;“里子”上,要改善乡村教师的工作环境,切实回应乡村教师工作条件、物质待遇等棘手问题,在工资待遇、工作条件、家庭照顾等方面加大政策支持力度,真正解决教师的后顾之忧;“底子”上,乡村教师专业发展应立足于乡村教育实际需要,我们应结合乡村社会经济发展实际高度重视乡村教师的专业素养

提升,建立符合乡村教育需要的乡村教师质量标准,从专业知识、专业情感、专业能力、思想道德上加厚乡村教师的“底子”,推进乡村教师专业化发展。

(二)构建协同机制,形成乡村教师特色专业发展的合力

针对乡村教师职业定位“去乡土性”问题,我们认为破题关键在于建立乡村教师的特色专业发展路径。概括而言,乡村教师专业特色发展的内核是培养其“乡土性”的专业特质,即在专业理念上形成乡村教育的理性认识,在专业情感上形成浓厚的乡土情怀,在专业知识上具备乡土文化知识,在专业能力上开发乡土课程资源^[14]。基于此,我们认为必须从政府、学校和乡村教师自身出发,构建协同机制,形成乡村教师特色专业发展的合力。具体来说,政府主体应为乡村教师特色专业发展提供条件保障,形成适应乡村教育需求的乡村教师职前职后教育一体化,既要重视加强师范教育中乡土情怀教育、完善乡土文化知识课程、加强乡土课程开发能力培育等,也要依托“特岗教师计划”“国培计划”等抓手,加大乡村教师“乡土性”特质的职后培训;乡村学校主体应积极挖掘乡村教师专业发展的本土资源,并与乡村其他参与主体积极合作帮助乡村教师消除其与乡土文化、乡村成员的隔离,强化乡村教师的情感依恋,提升其内在归属感;乡村教师自身也应正确认识乡村教师特色专业发展内涵,挖掘自身服务乡村建设的潜力,只有构建不同主体参与乡村教师特色专业发展的协同发展机制,厘清不同主体的权责定位,方能形成乡村教师特色专业发展的合力。

(三)完善评价机制,激发乡村教师服务乡村教育的内生力

目前乡村教师的评价机制存在偏误,“去乡村性”特征显著,并未凸显乡村教师服务乡村教育需要与乡村振兴的特殊使命,强调构建契合乡村教师身份内涵的评价机制,能够激发乡村教师服务乡村教育的内生力,进一步彰显其在乡村经济社会发展和本土文化传承中的独特价值。当前《乡村教师支持计划(2015—2020年)》为乡村教师特色专业发展提供了制度支持,各级政府部门应积极结合自身实际情况落实相关举措,紧紧围绕乡村教师的特殊使命,构建与乡村教师专业知识、专

业能力和专业情感紧密联系的各种评价机制,如乡村教师招录标准,乡村教师职称制度、乡村教师荣誉制度等。我们只有依托精准性契合性的乡村教师评价机制,将此纳入乡村教师的管理评价、考核环节中,从制度上引导,进而帮助乡村教师从内心深处建立同乡村教育同呼吸共命运的利益相关性,才能真正激发乡村教师服务乡村教育的内生动力。

参考文献:

[1] 肖正德. 城镇化进程中乡村教师生存境遇与改善策略[J]. 中国教育学刊, 2011(8): 1-4.
[2] 刘佳. 我国“特岗教师计划”实施十年后的回顾、反思与展望[J]. 现代教育管理, 2017(2): 79-84.
[3] 金志峰, 吕武. 我国农村教师补充政策: 变迁、困境及路径选择[J]. 学习与探索, 2017(9): 57-62.
[4] 焦楠, 陆莎, 李廷洲. 落后地区教师队伍建设的政策创新——新世纪美国联邦政府的政策举措与启示[J]. 教育发展研究, 2018(2): 62-70.
[5] 张晓文, 张旭. 从颁布到落地: 32 份《乡村教师支持计划》文本分析[J]. 现代教育管理, 2017(2): 69-78.
[6] 钟海青, 江玲丽. 本土化: 边境民族地区乡村教师队伍

建设的重要途径——基于广西边境民族地区的教育调查[J]. 民族教育研究, 2017(6): 5-11.

[7] 汪明帅, 郑秋香. 从“边缘人”走向“传承者”——回归乡土的乡村教师发展研究[J]. 教育发展研究, 2016(8): 13-19.
[8] 弗朗西斯·C·福勒. 教育政策学导论[M]. 许庆豫, 译. 南京: 江苏教育出版社, 2007: 221.
[9] 毛泽东. 在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2004.
[10] 张乐天. 我国农村教育政策 30 年的演进与变迁[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2008(6): 80-85.
[11] 庞丽娟, 金志峰, 杨小敏. 新时期乡村教师队伍建设政策研究[J]. 中国行政管理, 2017(5): 109-113.
[12] 王鉴, 苏杭. 略论乡村教师队伍建设中的“标本兼治”政策[J]. 教师教育研究, 2017(1): 29-34.
[13] 王国明. 从业绩考核到专业发展评价: 中小学教师评价机制研究[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2019(3): 72-80.
[14] 刘星. 乡村振兴战略背景下乡村教师的专业成长: 根本属性、特殊性及其路径[J]. 教育理论与实践, 2018(23): 37-39.

(责任编辑: 陈 伟)

Policies for Rural Teacher over the Past Seven Decades: Review and Reflection

REN Shenghong, HUANG Huan

(College of Teacher Education, Guizhou Normal University, Guiyang 550001, China)

Abstract: 70 years since the founding of New China, the evolution of the policies for rural teachers has gone through five phases: 1) difficult exploration; 2) initial development; 3) stable promotion; 4) precise position; 5) comprehensive deepening. China's rural teacher policies provide a positive institutional guarantee for the construction of rural teachers. However, there are still some problems in professional attraction, professional development, and social service functions. In the new period, rural teacher policies should meet the actual needs of the development of rural education. The quality and balanced development of urban and rural teachers can be achieved by promoting the rural teachers' professional attractiveness, forge synergies to promote the development of rural teachers' characteristic profession and stimulating the rural teachers' endogenous impetus to serve rural education.

Key words: rural teacher; rural teacher policy; policy change; education policy