

Balanced Development of Compulsory Education and Teaching Staff Construction in Rural Primary and Secondary Schools

Fan Xianzuo

Graduate School of Education, Central China Normal University

Abstract

It is a strategic policy that promoting balanced development of compulsory education in recent period. To achieve this goal, the key is to promote the quantity and quality of rural teaching staff. In recent years, although governments at all levels has taken many measures to solve this problem, the quantity, quality and structure of teaching staff in rural primary and secondary schools couldn't satisfy all needs. This paper analyzed this issue completely and deeply on the basis of former research and our survey, pointed out that teaching staff construction of rural primary and secondary schools couldn't be neglected during the course of balanced development of compulsory education, and then provided several countermeasures of strengthening teaching staff construction in rural primary and secondary schools.

Keywords: Balanced development of compulsory education; Rural primary and secondary schools; Teaching staff; Constructure theory

义务教育均衡发展与农村中小学教师队伍建设*

范先佐

华中师范大学教育学院 湖北 武汉

摘要

当前,促进义务教育均衡发展,已成为党和国家确立的我国在新的历史时期教育发展的战略方针。而实现义务教育均衡发展的根本问题是农村教育问题,农村教育问题的关键是教师问题。没有一支数量充足和素质优良的农村中小学教师队伍,就谈不上义务教育均衡发展。近年来尽管各级政府将农村中小学教师队伍建设摆在了突出位置,进行了大量的工作和采取了许多行之有效的措施,但从现实和政策评估的角度看,我国农村中小学教师队伍无论是从数量、质量和结构上都满足不了农村义务教育发展的需要,其现状令人堪忧。本文在前人研究的基础上,结合我们的研究经历和调查,就这一问题进行了全面、深入的分析,指出义务教育均衡发展决不能忽视农村中小学教师队伍建设,并就如何加强农村中小学教师队伍建设提出了若干对策建议。

关键词 义务教育均衡发展 农村中小学 教师队伍 建设思路

当前,促进义务教育均衡发展,已成为党和国家确立的我国在新的历史时期教育发展的战略方针。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010—2020)将推进义务教育均衡发展提升为义务教育战略性任务的高度,要求建立健全义务教育均衡发展保障机制,均衡配置教师、设备、图书、校舍等各项资源,切实缩小校际差距,加快缩小城乡差距,努力缩小区域差距,到2020年基本实现区域内义务教育均衡发展。而实现义务教育均衡发展的根本问题是农村教育问题,农村教育问题的关键是教师问题。没有一支数量充足和素质优良的农村中小学教师队伍,就谈不上义务教育均衡发展。为此,近年来各级政府将农村中小学教师队伍建设摆在了突出位置,进行了大量的工作和采取了许多行之有效的措施,如为解决农村教师编制短缺问题而设立“特岗教师”岗位,为均衡配置教师而建立城乡教师定期交流轮岗制度,为提高农村中小学教师的素质而加强教师教育等等,这一系列举措对促进教师队伍,特别是农村中小学教师队伍建设起了重要作用。但从现实和政策评估的角度

看,我国农村中小学教师队伍建设还远远不适应义务教育均衡发展的需要,甚至其现状仍然令人堪忧。本文在前人研究的基础上,结合我们的研究经历和调查¹,就这一问题进行全面、深入的分析,指出义务教育均衡发展决不能忽视农村中小学教师队伍建设,并就如何加强农村中小学教师队伍建设提出了若干对策建议。

一、农村中小学教师队伍现状堪忧

义务教育均衡发展的最基本的要求是在教育机构和教育群体之间,公平地配置教育资源,达到教育供给和教育需求的相对均衡。而在教育资源中师资又是最重要的资源。国内外的经验反复证明,“教育的发展和质量的提高,是和一支稳定的、训练有素的、积极性高又可靠的教师队伍分不开的。”¹¹因此,义务教育能否均衡发展的关键是看教师队伍是否均衡,但长期以来,在我国农村,特别是偏远地区的农村学校,由于办学条件差,往往吸引不到优秀教师,致使农村中小学教师队伍现状堪忧,而这一问题如果得不到妥善解决,必然会影响到农村义务教育的均衡发展,必须引起社会的广泛关注和重视。

1. 优秀教师大量流失和减少

由于农村地区教师待遇普遍偏低、生活环境艰苦,个人发展机会少,严重影响了农村教

* 基金项目 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“我国义务教育均衡发展改革研究”(10JZD0036)。

师队伍的稳定与工作积极性,造成农村优秀教师大量减少和流失。以湖北英山县一中为例,1992年以前该校教师有3个武汉大学和15个华中师范大学的毕业生。1992年以后,仅有一位华师的毕业生因某种原因回到了一中。1992年以前,之所以有名牌大学的毕业生到英山当教师,是由于当时大学毕业生分配制度鼓励甚至在一定程度上是强制来自农村和贫困地区的毕业生回家乡工作。在这种分配制度下,英山的教师队伍中才得以拥有名校的毕业生。随着大学毕业生就业制度的改革和城乡差别的扩大,英山再也没有来自重点高校的毕业生了。现在英山一中毕业于名牌学校的教师基本上都到了退休年龄,照此下去,如不采取措施,象英山这样一些偏远落后地区很难再有名牌学校的毕业生从教了。一方面名牌学校的毕业生不愿意到边远贫困地区当教师,另一方面当地培养的优秀教师又不断流失。据

我们对一些艰苦地区学校的抽样调查表明,50%的校长反映近年来有教师流失的情况,并且认为流失的主要是骨干教师和35岁以下的青年教师,甚至有的地方由于教师的大量流失,致使学校无法正常开课,有些村小只剩下一个“留守”教师。农村教师的大量流失加剧了农村地区中小学师资短缺,尤其流失的大多是优秀年轻教师、骨干教师,造成了义务教育阶段师资配置严重不均衡,这无疑给义务教育均衡发展带来了十分不利的影响。如湖北沙洋县是一个有60多万人口的农业县,有中小學生7万多人,近些年每年流失的骨干教师都在100人以上。因此,现在在一些农村地区,学校都不敢让老师去参加学科竞赛,只要获了奖,出了名,要么被城里的学校挖走,要么自己找门路调走。这种反向流动,造成城乡教师分布失衡,农村中小学教师越来越紧张,城镇的教师越来越富余,几乎成为农村中小学的一种普遍现象。近年来,尽管国家和一些省启动了“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”(以下简称“特岗计划”)和“农村教师资助行动计划”(以下简称“资教计划”),高校毕业生以“资教生”的身份补充到农村中小学教师队伍,从而在一定程度上改善了农村教师队伍结构,提高了农村教育质量。但是,一些资教生对农村教师的艰苦生活缺乏足够了解和心理准备,有的任教不到一个月就离开了,在一些偏远山区甚至出现“上午来、下午走”的情况,未满3年便离开的资教生不在少数。由于缺乏应有的政策约束,以及资教生的特殊身份和他们资教结束后的漫漫前程,地方政府和所资教的学校对资教生的离去既无可奈何,并且一般也都表示理解。所以,“特岗计划”、“资教计划”并没有从根本上提高农村中小学教师队伍质量,也难以弥补农村中小学教师大量流失和减少所带来的缺位。

2. 教师年龄老化现象严重

教师队伍年龄结构合理是建设一支高素质教师队伍的必要前提。年轻教师充满活力,敢于大胆创新,中年教师年富力强,是学校的“中流砥柱”,老教师经验丰富,更能起“传帮带”的作用。三类教师如果按一定合理的比例组成,达到老中青有效结合,对提高农村教育质量、推进农村教育发展有很大的作用。但调查发现,农村中小学教师队伍严重老化是一种普遍现象,并且学段越低,学校越偏远,老化的程度越严重。从年龄结构上看:50岁以上的老教师居多,30岁以下的年轻教师很少,一些农村偏远薄弱学校教师的平均年龄达到50岁以上。“爷爷奶奶教小学,叔叔阿姨教初中,哥哥姐姐教高中”,正是当前一些农村中小学教师年龄结构的真实写照。如江西省分宜县88个教学点中,绝大部分教师都在

50 岁以上，该县双林小学有 13 位教师，平均年龄已经超过 55 岁，在我们走访的 3 个教学点中，有两个教学点都只有 3 名教师，教师的平均年龄也都在 55 岁以上，其中双林镇下院教学点有 2 个班，39 名学生，3 名教师，一位老师开玩笑说“我是我们这里年龄最小的，58 岁，他俩都是 59 岁”。该省泰和县石山乡中心小学教师平均年龄为 45 岁，而该乡教学点的教师平均年龄则达到了 55 岁以上。在我们所调查的湖北省不少地方也几乎都普遍存在农村中小学教师年龄老化的问题，如湖北省恩施市每个乡镇有 10—12 所小学，每所小学 100—250 名学生，小学尤其是教学点的教师严重老化，平均年龄也大都在 55 岁以上。该市龙凤镇青保小学下辖的龙马小学，共有 40 多名学生，3 名教师，年龄最大的 58 岁，最小的也有 50 多岁了。龙马小学地理位置偏僻，距离龙凤镇有 60 多公里，到青保小学还有 30 多公里。因为路途遥远，交通不便，很多教师不愿到那里任教，资教生也不愿去那里。地处湘鄂赣三省交界处的湖北省崇阳县，县域面积 1968 平方公里，现辖 8 镇 4 乡 325 个行政村，2010 年末总人口 471320 人，义务教育阶段中小学 91 所，学生 62077 人，教师 3035 人，其中小学教师 1701 人，全县教师平均年龄 44.4 岁，其中乡镇小学教师平均年龄 45.2 岁，村教学点和教学部教师平均年龄为 47.2 岁。全县小学 45 岁以上教师占小学教师总数的 53%，其中乡镇小学 45 岁以上教师占 57.3%，村教学点和教学部占 64.9%。虽然近几年签约资教生、特岗生和公开招聘补充了部分教师，但由于教师基数较大，补充教师总量较少，全县小学教师年龄老化问题仍然比较突出。如该县桂花泉镇官庄小学共有教师 4 人，平均年龄 52 岁，最大的 55 岁，最小的也有 49 岁。该县路口镇梅花小学共有教师 11 人，平均年龄 50 岁，51 岁以上的教师 8 人，其中 56 岁的教师 3 人。农村教学点位置偏僻、文化娱乐设备缺乏，绝大部分年轻教师不愿去那里任教。再过 3 到 5 年，一些县大部分农村教学点教师都面临退休，而年轻教师都不愿到农村偏远地区教学点任教。因此，教学点师资老龄化问题令人担忧。

3. 英、音、体、美等学科教师严重不足

英音体美课程的开设，对于学生全面发展来讲具有重要的意义。但在一些农村中小学由于教师资源匮乏，远不能满足学生需求，这些课程形同虚设。如 2010 年前，江西省分宜县共有 123 所中小学，而全县所有英语教师加起来不足 100 名，其中正规英语专业毕业的教师还不足 50 名，英语教师严重不足，一些农村小学英语课根本无法开齐，严重影响到学校正常的教育教学。同样，农村偏远学校音体美教师严重短缺，特别是一些农村村小和

教学点基本上没有专职的音体美教师，学校体育娱乐活动根本无法开展。湖北省崇阳县白霓镇共有 9 所小学、5 个教学点、1 所初中，小学生 3568 人、初中生 2032 人，中小學生共 5600 人。全镇共有中小学教师 350 人，其中音乐、美术、体育教师分别只有 13 人，平均 430 个学生才配一位音体美教师，而真正科班出身的音体美教师分别只有 5 人、5 人和 6 人。根据山西省侯马市教育局提供的数据显示，2011 年该市城镇有 13 所小学、8 所初中，农村有 37 所小学、5 所初中，合计在校生 21899 人，但全市的音体美教师分别仅有 40 人、50 人和 53 人。音体美教师稀缺的情况由此可见一斑。然而，这有限的音体美教师，在城乡的配置也极不均衡。21 所城市学校占据了音体美教师资源的一大半，42 所农村学校音体美教师的拥有量分别为 17 人、20 人和 24 人，基本上每两所学校才配备一名音体美教师，很难满足正常教学的需求。该省隰县教科局提供的资料也证明了这一点，2010 年隰县义务教育阶段共有中小学教师 1451 人，但英音体美教师分别只有 62 人、34 人、15 人和 32 人，而其中分别有 32 位、23 位、8 位和 18 位英音体美教师集中在县城 6 所中小学里，农村学校的音体美及英语教师资源异常紧缺。该县现有 57 所农村小学，其中 48 所学校没有专职的音乐教师，52 所学校没有专职的体育教师，47 所学校没有专职的美术教师。很多学校的音体美课程名存实亡。在这 57 所农村小学中，仅有 28 所学校配备专职的英语教师，很多学校的英语课大都由一些非专业的教师兼任，教学质量和效果可想而知。相比之下，县城学校的音体美和英语课程的开设效果则要远远优于农村学校，不论小学还是初中，音体美及英语课程都能按照国家要求开足开全，有些学校还利用自己的师资优势办出了特色。如隰县二中，一所学校就有音乐教师 9 名，不但保证了正常的教学需求，而且还利用自己独有的音乐师资优势，组织教师和学生参加山西省和临汾市的各种文艺活动或演出，并取得了优异成绩。基层农村小学的一些负责人反映，农村与县城在音体美和英语学科上悬殊的师资力量差距，不但影响到义务教育的均衡发展，而且制约了农村学生的发展空间。

4. 受过正规教师教育的教师少

尽管目前一些农村中小学教师学历已基本达标，但大多是通过函授、自学考试、民师转正等途径获得的，其所学专业与所教授学科往往不一致，所教非所学。以江西省铜鼓县三都中心小学为例，该中心小学下辖 6 个村小，共有 61 名教师，学历达标率 100%，但只有 17 位教师是正式师范学校的毕业生，42 人是民办教师转正和原机械厂工人转岗过来的，还有 5 人是顶班参加工作的。广西南宁市武鸣县是一个教育较为发达的县，2007 年通过国

家级“两基”复查验收并获自治区“两基”工作先进县，被评为自治区中小学规范管理“十佳县”，2009年被评为全国推进义务教育均衡发展先进地区。该县现有专任教师5093人，其中1000多人是2006年不经选拔由代课教师、民办教师转正的。由于大量教师是由代课教师、民办教师转过来的，导致教师整体素质下降。不仅如此，在一些农村中小学至今仍然存在着大量的代课教师。如湖北省浠水县大吉岭教学点属该县巴驿镇中心小学管辖，现有学生180余名，由于地理位置偏僻，条件尤为艰苦，加上该县师资一直十分紧张，该教学点一直没有正式教师到那里任教，只好聘用5名代课教师，实行包班上课。该县汪岗镇所属的几个教学点也存在类似的情况。据该镇中心学校负责人介绍，该镇目前有1所初中，5所完小，5个教学点。现有中小學生5186人，在编教师206人，代课教师48人，接近1/4，其中5个教学点全部都是代课教师。古交市作为山西省一个经济发展较快，财政收入遥遥领先的山区县，但其教师队伍的素质仍然堪忧。调查发现，截止2009年底，古交市90%的学校存在代课教师。一部分代课教师是政府认可的，一部分是政府没有备案，由学校自雇的代课教师。据不完全统计，古交市政府认可的代课教师有400多名，学校自雇的代课教师中学和小学合计有80多名。这些代课教师的收入要远远低于在编教师，在同工不同酬的情况下，许多代课教师并不真心从教，只是“当一天和尚撞一天钟”，其工作绩效可想而知。

5. 专职生活教师普遍缺乏

20世纪90年代中后期开始，为了解决布局调整后农村地区中小學生上学远上学难的问题，农村寄宿制学校得到了迅速发展。截止到2010年，我国农村地区中小学寄宿生人数已经达到30,010,047人，占中小学在校总人数123,404,902人的24.32%。其中，小学寄宿生总数达到9,800,572人，占小学在校生总人数81,202,368人的12.07%，初中阶段寄宿率达47.89%。ⁱⁱⁱ在一些山区农村小学寄宿生人数甚至达到50%，初中寄宿生人数达到80%。寄宿制学校的大量增加，也导致教师编制不足，特别是专职生活教师普遍缺乏。由于学校缺少甚至没有专职生活教师、保安人员的编制，导致农村中小学教师除了教学任务之外，还要承担学生的生活管理、学校的治安工作。有的学校，男教师兼职当保安，负责巡逻护校；女教师兼职当保姆，照顾学生起居。因此，在一些农村中小学，教师大都从早上6点开始工作，直到晚上孩子入睡才能休息，普遍感到工作压力过大，而一旦寄宿生生病，学校教师承担的责任就更大了。以江西省铜鼓县温泉中学为例，学生起床时间是6点，非

毕业班晚上就寝时间是 21:40, 毕业班就寝时间是 22:30, 这些时间值日教师和任课教师是必须与学生同步, 甚至更早或更晚。由此推算, 班主任及有课的教师起床时间一般都是在早晨 5:20 左右, 晚上安顿好学生后, 一般都在 23:30 左右离开学校或休息。每天各种课程共计 12 节, 其中非毕业班 3 节晚自习, 毕业班晚自习多达 4 节。教师的负担由此可见一斑, 并且这种现象不是个别的。如湖北省老河口市孟楼镇有 7 所学校, 其中 3 所小学实行了寄宿制, 共有寄宿生 658 名, 由于学校没有专职的保育人员, 所以这些学生在校的保育任务就由班主任和任课教师兼任。他们既要承担教育教学任务, 又要负责学生日常生活管理。白天他们要督促学生午睡, 夜晚要负责校园巡视, 甚至要在宿舍值班, 以防学生生病、打架、不按时入睡等行为的发生, 每天都在超负荷运转, 工作量非常大。

总之, 农村中小学教师队伍无论是从数量、质量和结构上都满足不了农村义务教育发展的需要。而没有一支数量充足和素质优良的农村中小学教师队伍, 就谈不上义务教育的均衡发展, 因此, 要推进义务教育均衡发展, 必须高度重视农村中小学教师队伍的建设。

二、农村中小学教师队伍现状堪忧的原因

农村中小学教师队伍现状堪忧, 其原因是相当复杂的, 既有经济社会发展差距的影响, 又有历史形成的体制、机制等方面的原因, 必须进行系统的研究, 方能得出正确的结论, 并采取行之有效的应对策略。

1. 中小学教师编制城乡倒挂的直接影响

农村地区的中小学由于地域广、校点多、规模小, 所有学生按区域分散在不同学校上学, 所以相同数量的城乡学生在农村就读的学校数要多于城镇, 所需要的教师应多于城镇, 在教师编制标准上应适当倾斜。但长期以来对农村中小学教师编制不仅没有倾斜, 甚至出现城乡倒挂的现象。如根据国务院办公厅转发的中央编办、教育部、财政部《关于制定中小学教职工编制标准意见》的通知(国办发〔2001〕74号)规定, 我国中小学教师编制标准, 农村小学、初中师生比为 1:23、1:18; 县镇为 1:21、1:16; 城市为 1:19、1:13.5。按照这种倒挂的编制标准计算, 不少农村地区出现了中小学教师名义上的超编和实际上的缺编现象。如河南省新县现有教师 3705 人, 而河南省编办给新县核定的教职工编制是 3045 人, 实际缺编 1499 人。全县不足 100 人的农村小学占全县小学总数的 80%, 不足 50 人的农村小学占全县小学总数的 50%。此外, 国家规定在小学三年级以上开设计算机课和英语课, 而仅开设这两门课该县就需要新增 200 名教师。既要就近入学, 又要开齐课程,

占用教师自然较多，这就是名义上的超编和实际上的缺编。可是，按照教师编制标准，新县教师总数的确是超编了。超编就不能补充，这是政府编制部门定的一道“铁杠杠”，谁也无法逾越。农村学校教学点多，理应配备更多的教师，但现在的情况是，农村教师的编制少于城市学校。尽管2011年，我国开始启动教师编制改革，逐步实行城乡统一的中小学编制标准，但目前大多数省份只不过是按原城区编制标准，即城乡均按师生比1:19的标准确定教师编制。义务教育实行城乡统一的教师编制标准，对于缓解农村教师短缺起到了一定的作用，但对于农村小规模学校，尤其是对教学点来说，采用这种统一的编制标准是根本不能解决问题的。加之不少县由于财力不足，难以支付教师工资，长期处于有编不补的状态，所以多年来一直没有新教师补充到农村中小学教师队伍中来。一个多年来没有新人加入的职业群体，必然会不可避免地导致平均年龄的老化。

2. 教师编制管理体制相互分离的三权制衡

与中小学教师编制城乡倒挂密切相关的是教师编制管理体制的相互分离。教师编制管理体制是指教师编制管理系统的结构和组成方式，即采用怎样的组织形式以及如何将这些组织形式结合成为一个合理的有机系统，并以怎样的手段、方法来实现管理的任务和目的。具体来讲：教师编制管理体制是规定教育部门、财政部门、编制部门在各自方面的管理范围、权限职责、利益及其相互关系的准则，它的核心是管理机构的设置。各管理机构职权的分配以及各机构间的相互协调，它的强弱直接影响到教师编制管理的效率和效能。我国现行的教师编制管理体制是一种人权、财权和事权相互分离的三权制衡体制。在这样的编制管理体制下，教育部门虽然管理着诸多教师，但却没有招录教师的权力。财政部门只认编制部门核定的编制数，编制部门核定一个编制，财政部门即拨一个教师的经费。编制部门自然是按照上级文件规定的师生比严格把关。按现行规定，未经省级政府批准，各市、县不得突破中小学机构编制总额。因为有编制这道坎，并且多年不变，虽然学生数量变化了，课程变化了，教师的年龄结构、知识结构变化了，但相关部门根本不了解这些，也根本不管这些。编制就如同一个‘紧箍咒’，正在制约着农村中小学教育的发展。在这种情况下，即使再优秀的教师，学校也招不进来；因为有编制这把保护伞，即使再差的教师，或者在编不在岗，教育部门也无可奈何。这就使得一些学校出现了“虚超编”的假象，领工资的和实际在岗的教师不是一个概念。一边是事实上的超编，一边是现实中的缺编，教师不流动，老的退不掉，新的进不来，如同一潭死水。基层教育管理部门始终都无法跨越

这道坎。超编了，就不能进人，只能等待自然减员，什么时候将超编数自然减到上面规定的编制数了，什么时候才能补充新教师。教师招聘是补充教师的一种途径，但是如果没有编制，就不能招聘。即使有了编制，但如果地方政府为了省钱而不往上申报，教育部门也是无能为力。因为从表面上看，编制只是政府对一个单位核定的员工控制数，但实际上却是一个地方的“吃皇粮”数。在一些经济欠发达地区，教师工资占了地方财政支出的半数，甚至更多。对地方政府来说，首先算的是经济账，追求的是人力资源的利用率。在财政增量不变或变化不大的情况下，对地方政府来说，财政负担的教职员工当然是越少越好。这就是为什么有些地方多年不招聘中小学教师，或者是有编不补，宁可雇佣工资低廉的代课教师的根本原因。

3. 城镇化步伐加快的负面效应

所谓城镇化，是指人类生产和生活的方式由乡村型向城市型转化的历史过程，具体表现为乡村人口向城市人口转化及城市不断改革和完善的过程。从经济学角度看，经济发展、工业化、现代化的过程，从某种意义上说，就是自然经济状态的农村不断衰退、城镇不断发展的过程。改革开放以来，由于城镇化的快速发展，2011年，中国城镇人口达6.9亿，占总人口的比重已超过50%，国内城镇人口首次超过农村人口^{iv}。

随着城镇化的推进，大量农村人口和学龄儿童转移到城镇，一方面给城市教育带来了更大的压力，城市学校生源不断膨胀，班级规模继续扩大，另一方面农村人口和学龄儿童不断减少，农村学校不断萎缩，甚至因生源短缺被迫撤并。在湖北省崇阳县的调研发现，随着城镇化步伐的不断加快，该县越来越多的农村学龄人口随父母流向城市，很多农村学校生源不断流失，“微型学校”、“微型班级”大量出现，而县城学校却生源大增，班额爆满。从2003年到2010年，该县城区小学生由8330人增加到19750人，由占全县小学生总数的15%增加到46%，初中生由6001人增加到17560人，由21%增加到89.8%，也就是说，崇阳县现有46%的小学生和89.8%的中学生是在县城上学。截止2010年底，广西壮族自治区武鸣县义务教育阶段有中小学校147所，其中城镇小学21所，城镇初中23所，农村小学100所，农村初中3所；义务教育阶段在校生56482人，其中城镇小学在校生14936人，城镇初中在校生19977人，农村小学在校生20134人，农村初中在校生1435人，城镇在校生占全体在校生的61.81%。另据山西省隰县教育局提供的数据显示，从2003年到2010年间，该县农村小学生数由4842人减少到了2988人，每年以接近110人的速度在递减，很

多农村学校因生源短缺被迫撤并，没撤并的农村小学，其规模也逐渐萎缩甚至变为“空壳”学校。截止 2009 年，隰县 50 人以下的农村小学就达 48%，20 人以下的占 32%。在农村学校逐渐萎缩的同时，县城学校却迎来了规模的扩张。在这样的教育环境下，地方政府及其教育主管部门的通常作法是，优先满足县城日益增多的中小学生学习需求，将有限的教育资源集中向县城学校倾斜。由于政府将财政经费重点投入到县城学校，使得县城学校的办学条件越来越好。县城学校由于拥有良好的办学条件、公共设施和优厚的待遇，可以吸引优秀的教师、优质的生源等，这为县城学校的发展创造了良好的条件。如崇阳县为了满足县城日益增多的中小学生学习需求，新建了城关中学，在校学生 6838 人，其中来自农村的学生有 4286 人，约占学生总数的 63%；该校现有教职工 378 人，其中来自农村的教师有 260 人，约占教师总人数的 68%。相比之下，农村学校由于办学条件差，公共设施落后、待遇差，教师也都极其愿意或者想方设法调到县城学校，使得农村学校难以招揽和留住优秀的教师。这样一来，农村学校的师资自然就参差不齐和明显不足。

4. 城乡中小学教师工资待遇差距过大的必然结果

教师待遇的高低，是教师职业是否具有吸引力的重要条件之一，同时也是教师能否解除后顾之忧，全心全意投入教育工作的物质基础。要大力发展教育事业，提高国民素质，一定要尊师重教、尊重知识、尊重人才，特别要注意提高义务教育阶段教师的社会地位和工资待遇，因为义务教育阶段是我国各级教育中年限最长、所有人必经的阶段，在这一阶段受到什么样的教育，对学生能力的提高及基本人格具有决定性意义，对他们的一生和国家的长远发展产生着基础性影响。从义务教育均衡发展角度看，只有提高贫困地区、农村地区学校教师的待遇，才能吸引和留住优秀教师，并能为教师合理流动提供长效保证。但长期以来，我国义务教育学校教师收入差距过大已是不争的事实，这种差距突出表现在城乡以及区域不同学校之间。例如，据《国家教育督导报告》（2008）抽样调查结果表明，全国近 50% 的农村教师和县镇教师反映没有按时或足额领到津补贴。全国农村小学、初中教职工人均年工资收入分别仅相当于城市教职工的 68.8% 和 69.2%。其中广东省小学、初中农村教职工人均年工资收入仅为城市教职工的 48.2% 和 55.2%。¹这样一来，一方面，导致农村义务教育学校教师社会地位不高，社会对农村中小学教师缺乏必要的尊重，另一方面，致使很多农村中小学教师处于一种流动状态：即由边远、贫困的农村向乡镇，乡镇向县城，县城向城市，中西部向东部无序、单向流动，或者通过下海经商、考公务员和考研等形式

离开教师队伍。农村地区教师人心思走、大量流失的现象已经成为一个普遍存在的严峻现实。所以，农村中小学教师收入水平低下，是造成农村教师队伍不稳定，难以吸引优秀人才从事义务教育的主要原因。原联合国教科文组织国际计划研究所所长菲利普·库姆斯更是认为，“允许教师工资落后于其他人员的工资是自取失败，因为这样的结果是丢失很多最好的教师，然后补充以才能较差者。”^{vi}

为了提高教师的社会地位，充分调动广大教师的工作积极性，吸引和鼓励各类优秀人才到义务教育学校，特别是到农村义务教育学校长期从教、终生从教，促进义务教育均衡发展，从2009年1月1日起，我国开始在义务教育学校率先实施绩效工资制度改革。实施义务教育学校教师绩效工资制度改革，通过政府有目的地调控和引导，使义务教育学校教师工资水平在一个特定的行政区域内达到了基本均衡。但由于国家对义务教育学校教师绩效工资总体水平、主要项目及其基本标准没有明确规定，各地往往根据当地经济社会发展水平和财政实力来决定发放标准，造成各地绩效工资数量和标准差距较大，并在一定程度上导致义务教育教师收入区域性差距拉大。特别是欠发达农村地区，由于经济落后、地方财政十分困难，义务教育学校教师绩效工资标准普遍偏低。例如，湖北省宜昌市长阳土家族自治县义务教育学校教师绩效工资平均为6711元，而该市市属学校平均为15600元，两者相差2.32倍；咸宁市崇阳县义务教育学校教师绩效工资平均为6500元，而该市下辖的赤壁市平均为12000元，相差近1倍。黄冈市浠水县和黄州区义务教育学校教师绩效工资平均为9800元，而该市市属学校为15600元，相差近6000元；武汉市大部分城区绩效工资年均26000元左右，几乎是湖北省一些经济落后地区的3~4倍；江西南昌市在职在编教职员工的福利补贴按平均每年2.1万元的标准执行，而该省九江市则只按平均12000元发放，两市相差9000元。河南省周口市川汇区义务教育学校教师绩效工资平均为每月416元，年均约为5000元，而该市市属学校年均数为14000元，两者相差9000多元；该省驻马店市辖九县两区，各县义务教育学校教师绩效工资平均执行4800元的标准，而该市行政所在地驿城区执行年人均10000元标准，市直和经济开发区则执行年人均15600元标准^{vii}，该市义务教育学校教师绩效工资最低和最高相差超过10000元。由于义务教育学校教师绩效工资制度改革没有从根本上解决农村中小学教师待遇普遍偏低的问题，加之生活环境艰苦，个人发展机会少，农村中小学教师尤其是骨干教师和优秀年轻教师流失严重的严峻现实并没有得到根本改变。

总之，农村中小学教师队伍现状堪忧，尽管原因相当复杂，但中小学教师编制的城乡倒挂，教师编制管理体制的相互分离，城镇化快速发展的负面影响，城乡中小学教师工资待遇差距过大，是其最根本的原因。

三、加强农村中小学教师队伍建设的若干对策建议

农村中小学教师队伍建设不仅关系到义务教育的均衡发展，而且直接涉及到广大农村中小学学生的切身利益，而且关系到社会的公平、公正和和谐。因此，必须采取切实可行的措施，大力加强农村中小学教师队伍建设，确保城乡义务教育真正实现均衡发展，让广大农村适龄儿童都能公平接受义务教育。结合我国的现实国情，在体制、机制等问题短时间内尚不能得到根本解决的背景下，要加强农村中小学教师队伍建设，主要应解决好以下几方面的问题：

1. 加强和完善中小学教职工编制管理工作，促进教师资源合理配置

众所周知，农村中小学教师紧缺，特别是边远山区学校教师严重不足，这些学校的教师工作量特别大，任务繁重，每天工作时间很长。一些村小或教学点有的教师要包一个班甚至两个班，所有的课程都是一个人任教，每天在学校从早忙到晚，回家还要批改作业。但目前给学校教师定编制都是按学生人数定，农村中小学人数少，校点分散，这样教师编制就少了，而学校开的课程并不少。政府及教育主管部门对农村中小学教师在编制方面应制定特殊政策，进行倾斜，使农村教师有比较充足的时间和精力进行自我提升。具体来讲，

第一，统一城乡学校编制标准。在农村中小学教师编制管理制度上，各地应尽快落实在城乡中小学教师统一编制标准基础上，根据义务教育均衡发展的要求，充分考虑农村的实际情况，对农村、边远、少数民族集中、教学点分散或成班率低的地区，在编制标准上适当倾斜，增加农村义务教育学校教师编制。

第二，增加专业教师编制。农村学校普遍缺少英语、音乐、美术、体育、科学、信息技术教育等学科的专业教师，应该为农村学校增设专业教师编制。但是，这样的专业编制不是按学校平均分配的，而是根据乡镇学生数量科学配置，由乡镇统一调配使用。比如，对教学点，可实行巡回走教制，或集中授课制。

第三，教学和后勤编制分离。目前的中小学教师编制中，包括教师、职员、教学辅助人员和工勤人员。从科学的角度来看，应该将其中的比例再进一步细分，根据学校规模，明确规定各类人员所占的比例，比如，学校工勤人员，不应该占用中小学教师的编制，在

后勤逐步社会化的今天，工勤人员应该从中小学教师编制中分离出来，学校的后勤职能可以由社会的专业公司承担。

第四，建立教师退出机制。在农村学校，的确有一些年龄老化和知识结构老化的教师，他们中的一些人，即使经过培训也无法胜任教学工作。教育行政部门应采取相关措施，对达到一定年龄而教学效果普遍认为比较差的教师，工资适当上浮，实行强制性退休，空出的编制可把更多的优秀大学生补充进来。对于新进教师一律实行聘任制，从正式聘任之日起，其养老保险、失业保险、医疗保险等社会保险由聘用部门统一购买，所需资金由财政单列，金额纳入财政预算。彻底打破教师职业的终身制，这种灵活的用人机制有利于教师队伍的管理，同时也在一定程度上保障了教师队伍的质量，从根本上解决广大农村地区中小学教师“有编难补”的问题，切实保障编制紧张学校特别是农村寄宿制学校、教学点分散地区教职工的基本需求。

2. 创新教师招聘思路，培养留得住的本土名师

农村中小学师资弱，是一个共性的问题，也是一个很难解决的问题。多数学校在走这样的怪圈，新教师一般招聘不到，偶尔招聘一个两个新教师来，从低年级开始入手，学校十分注重青年教师的培养，成效也不错，到第三年已经成为学校的骨干，而此时也到了年轻教师调动的最佳时机。年复一年，最终留在农村薄弱学校仍然是那一批老教师。所以，应创新教师招聘思路，不要指望在一段时间内有成熟优秀的教师调入或者留住，要培养留得住的本土名师，这是农村中小学摆脱困境的根本保证。而要培养留得住的本土名师，实行“定向招聘”与“定向培养”不失为一种行之有效的方法。

所谓“定向招聘”，就是面对本乡本土的大学毕业生招聘农村偏远地区中小学教师，教育管理部门和大学毕业生签订合同，大学毕业生必须至少在农村偏远地区中小学或教学点服务五年，五年后可以续签或到其他学校任教。如湖北省恩施市已经进行了两年实践，效果相当不错。两年来该市已经招聘了10多名大学毕业生到农村偏远地区教学点任教，就目前了解的情况而言，这些教师都能在教学点安心工作。而以往在教学点工作的资教生是“上午高高兴兴而来，下午哭哭啼啼而去”，原因是他们不是本地人，教学点教师放学后都回家了，这些大学毕业生没有地方吃饭，晚上孤孤单单的，连说话的人都没有，所以很难呆得下去。

“定向招聘”的另一做法是，对农村义务教育学校新录用教师使用事业编制实行年薪

制。如从 2012 年起，湖北省农村义务教育学校（不含县城）新录用教师实行“国标、省考、县聘、校用”的新机制，新录用教师招录对象为在岗未入编的符合条件的资教生（含特岗生）、应届或往届大学本科及以上学历毕业生。新录用教师实行年薪制，在边远贫困地区任教的，每人每年 3.5 万元，在其他地区任教的每人每年 3 万元，并根据经济社会发展水平适时调增，资金由省级财政负担，使用事业单位编制，旨在激励优者从教、保障教者从优，使新录用教师在农村体面教书，尊严生活。

所谓“定向培养”，是指通过合同形式选招部分优秀学生委托相关高校培养，毕业后分配到生源所在地的村小或教学点任教的教师培养模式。如为了解决农村偏远地区中小学和教学点教师问题，江西省泰和县从 2006 年开始，每年从初中毕业生中选招部分优秀学生，通过“3+2”的大专学习方式，与井冈山大学和吉安师范学院联合培养语、数、外、音、体、美等学科的教师，毕业后分配到生源所在地的村小或教学点任教。为了保证该计划的顺利实施，县财政加大投入，每生每年可以获得 1500 元助学金。2011 年，第一届毕业生共计 13 人已经分配到位，有效地解决了农村偏远地区中小学师资短缺的问题。

与此同时，要抓住我国中小学教师供求关系正在发生变化的契机，加大农村中小学人事制度改革，优化、调整农村教师队伍结构，要按照“凡进必考”原则，实行新任教师公开招聘制度和教师资格认定制度，严把新聘教师入口关，杜绝不具备教师资格的人员进入教师队伍。在当前要充分利用近些年高校毕业生充裕的有利时机，力争经过若干年的努力，使农村小学教师大专学历占主导地位，初中教师本科学历成为主体，同时应通过扩大实施农村中小学教师教育硕士培养计划等多种方式，为农村学校补充一批具有较高素质、较高学历的青年教师。

3. 建立教师定期交流轮岗制度，组织城镇重点中小学教师对农村学校进行帮扶

交流的重点是由城市向农村、由强校向弱校、由超编校向缺编校定期流动。在部分地区已经探索的基础上，尽快建立城镇教师到农村任教服务期制度，并以此作为教师职务晋升和评优的重要条件；鼓励城镇教师到农村支教，鼓励他们当中的优秀者去最艰苦的地区工作；城镇重点中小学要不定期地委派有关学科教师到被扶持的学校讲课、听课、指导备课和教学，形成“一帮一”、“一带一”的态势，尽快提高农村学校教师的教学业务能力，并且这种扶持不应当是有偿的，而应把它看作是对广大人民群众长期关心、支持重点中小学发展的一种回报。如湖北省恩施市施州民族小学帮扶农村薄弱学校的做法就取得了很好

的效果。该校是一所州市共建的城区小学，学校生源有 40%是农村学生，由于集中投入，该校在践行教育发展城乡一体化的过程中发挥着重要作用。除了强化自身管理，提高本校教学质量以外，该校在促进城乡义务教育均衡发展过程中对农村学校进行“一对一”的帮扶。如该市新塘中心小学是一所离市区 60 公里左右的乡镇小学，为了帮助新塘中心小学规范管理，提高教学质量，施州民族小学每年派 5—7 名优秀年轻教师到新塘中心学校支教，该校副校长也是从施州民族小学派过来的中层干部，通过“送下去”的方式向农村小学提供先进的教学经验和教学管理理念。同时，新塘乡中心小学每年派 5—7 名教师到施州民族小学跟岗学习，教师和领导跟岗的时间在一周左右，还有一名教师跟岗长达一年时间。到目前为止，新塘中心小学已经派教师 140 人次的跟岗学习，效果尤为明显。中层干部带来了新的管理方式，教师带来了先进的教育理念和教学方法，带动了农村学校的课程改革和管理方式改革。恩施市施州民族小学的做法，对于加快农村中小学教师队伍建设，促进城乡教师交流和义务教育均衡发展，具有十分重要的作用。此外，还可根据需要推行政府购买教师岗位，让新补充教师先到最需要的农村学校工作；实施大学毕业生服务农村教育和大学毕业生青年志愿者行动计划，鼓励大学毕业生到基层、到农村任教、支教；推进高等学校留校青年教师、各级党政机关新进公务员到农村学校支教服务行动。

4. 大力提高农村，特别是边远、贫困地区教师经济待遇，稳定农村教师队伍

农村中小学由于各方面条件差，导致教师待遇差，很难留住人才，骨干教师少。因此，要加强农村中小学教师队伍建设，关键是要稳定农村教师队伍，抑制城乡间中小学教师不合理的“逆向”流动，否则，加强农村中小学教师队伍建设就会落空。而要吸引大批优秀教师到农村任教，稳定农村教师队伍，调动农村教师的工作积极性，关键是要提高教师的经济待遇，改善教师的物质生活条件。国务院 2012 年 09 月 07 日发布的《关于加强教师队伍建设的意见》再度强调，要“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，保障教师工资按时足额发放”。“对长期在农村基层和艰苦边远地区工作的教师，实行工资倾斜政策”。^{viii}因为不可否认，根据目前世界上越来越明显的趋势，诸如教师的社会地位及人们对他们职能的评价等其它因素，象在别的许多类似职业中一样，在很大程度上取决于他们的经济地位。为此：

第一，明确各级政府的责任，逐步建立省级统筹的义务教育学校教师工资保障机制。根据我国的实际情况，借鉴其它国家的经验，要提高农村，特别是边远、贫困地区教师经

济待遇，就必经进一步明确各级政府的教育财政责任。从我国财政收入分配的格局和多年的实践看，义务教育学校教师工资不能由基层政府负担。除发达地区外，义务教育学校教师工资应实行省级统筹，让省级政府成为教师工资最主要的负担者。实行省级统筹，让省级政府成为义务教育学校教师工资待遇主要的负担者，这里政策层面上的含义，是尽可能通过上收义务教育事权，将地方基层政府负担义务教育学校教师工资待遇的责任逐步上移至省级人民政府，省级人民政府可以在全省范围内按国家统一规定的编制标准和工资标准把对教师的工资福利支出采用专款的形式交由银行按月足额发放给教师。这样做，应该说不仅不会对义务教育学校教师工资待遇产生管得过死的弊端，反而有利于防止基层政府或教育部门截留、挪用义务教育经费，拖欠教师工资，同时也有利于在全省范围内为中小学教师创造一个大体相近的工资福利条件，从而有利于贫困落后地区农村教师队伍的稳定和义务教育的均衡发展。

第二，建立农村中小学教师激励制度，鼓励优秀教师到边远、贫困地区学校任教。按《教师法》规定，在待遇上建立面向农村、边远和艰苦地区中小学教师优惠制度，以吸引和稳定教师在该地区任教。目前的当务之急是，鉴于农村地区中小学骨干教师流失问题严重，政府和教育主管部门应尽快出台骨干教师的优待政策，解决待遇低的问题。为此，国家应建立农村边远和艰苦地区中小学教师特殊津贴制度，并且应根据农村地区的偏远程度、人文环境、经济和财政状况设定一个系数，对那些越是在地理位置偏僻、自然条件艰苦农村地区工作的教师，享受的特殊津贴应越高，以吸引和稳定优秀教师到该地区任教，保证偏远农村地区的孩子也能享受到较好的教育。也可以借鉴国外的经验，根据地理环境和条件恶劣程度对农村教师补贴进行适当分类，对不同类型地区的农村教师给予高低不等的偏远地区教师津贴，鼓励优秀教师扎根农村偏远地区、献身农村义务教育事业。以日本和韩国为例，日本针对偏远地区教育落后的状况，实施了偏远地区教师津贴，积极鼓励教师到农村偏远地区任教。他们的具体做法是，各都、道、府、县必须以特殊的勤务津贴的方式为处于偏远地区的公立小学、初中的教师及职员发放偏远地区教师津贴。偏远地区津贴每月实际支付额度由工资和抚养补贴的月额之和乘以偏远地区的偏远级别率得出。偏远地区的级别分为五级，一级率为 8%、二级率为 12%、三级率为 16%、四级率为 20%、五级率为 25%。^{ix}韩国为了改善教师待遇，提高教师地位，促进教育事业的发展，1991 年制定了为提高教师地位的特例法。该法律规定实行岛屿偏远地区教师津贴，凡是工作在岛屿、偏远地区

的教员都可以享受，根据地理位置远近和偏远程度分为五类地区，A类地区教师每年可以享受 23000 韩元的岛屿偏远地区教师津贴，B类地区每年可以享受 17000 韩元，C类每年可以享受 12000 韩元，D类每年可以享受 7000 韩元。³借鉴国外的经验，省级政府应依据农村地理环境和条件恶劣程度对农村教师津贴进行适当分类，形成合理的等差梯度，建立全省统一分类标准的农村教师补贴。这样做的好处是：一方面可以平衡统一省域内义务教育阶段教师收入；另一方面因为条件越恶劣、距离越偏远的农村学校教师补贴越多，可以激励更多的优秀教师到农村偏远地区任教，从而促进城乡义务教育均衡发展。此外，应健全医疗养老等社会保障制度，保证农村中小学教师安居乐教。

第三，改善农村学校教学与生活条件，提高农村中小学教师教学的积极性。要想让教师在农村学校任教，教学与生活条件少不了。一些农村地区学校教师生活条件十分艰苦。大部分学校无宿舍，无食堂，外地教师均寄住在由教室改建成的集体宿舍中，生活配套设施缺乏，教师吃饭洗澡十分不便。要稳定农村教师队伍，政府和教育主管部门就必须着重解决农村教师的生活条件。如兴建教工宿舍，同时完善用水、用电和娱乐等生活配套设施，使教师有个良好舒适的生活环境。此外，还应大力改善农村中小学的教学条件，如添置计算机、建立多媒体教室和语音室等，缩小农村中小学与城市中小学在办学条件方面的差距，这也将极大地提高教师教学的积极性和稳定农村教师队伍。

第四，正确面对农村教育的现实，妥善解决教学点代课教师的工资待遇问题。代课教师是我国教师队伍中的一个特殊群体，特别是一些偏远农村地区的教学点主要由代课教师支撑。他们在极为艰苦的条件下坚守农村义务教育第一线，兢兢业业，任劳任怨，弥补了农村中小学师资的不足，缓解了广大农村特别是偏远、贫困地区义务教育师资的供求矛盾，实际上已成为支撑我国农村，特别是中西部农村贫困地区义务教育的重要力量。近年来，尽管国家采取了很多措施，试图逐步取消代课教师，但代课教师在我国中西部农村地区仍有相当的数量。所以，代课教师的存在是一个客观现实，要在短时间内取消我国教师队伍中这样一个特殊群体，既不可能，也不现实。因此，必须妥善解决农村中小学代课教师工资待遇问题。首先，必须正视农村代课教师在一定时期内仍将存在的事实，尽快出台相应的政策和管理办法，及早制定农村代课教师的聘用标准、考核办法和辞退制度；其次，因地制宜，每年安排一定的教师编制，将多年在教学中兢兢业业、已取得大专学历和教师资格证的优秀农村代课教师转为公办教师，其余农村代课教师必须与其签订劳动合同，明确

聘期、权利和待遇等；第三，将农村代课教师工资全额纳入政府财政预算，直接在农村税费改革固定性转移支付资金中列支，以解决农村中小学的后顾之忧，消除农村中小学教育乱收费的隐患；第四，努力提高农村代课教师的工资待遇，尽可能地与当地公办教师同工同酬，至少要达到当地最低工资标准；第五，应逐步将农村代课教师医疗、失业和养老保险等纳入社会保障范围，让他们安心从教。

总之，农村中小学教师队伍建设问题，既是涉及农村孩子能否公平接受教育的问题，又是关涉农村义务教育能否均衡发展的问题。这一问题如果得不到很好的解决，就难以保证偏远农村地区的孩子享受到较好的教育和义务教育的均衡发展。当然，农村中小学教师队伍建设问题是一个复杂的系统工程，涉及到社会的方方面面。但只要各级政府高度重视，社会各方共同努力，从一点一滴做起，问题就不难解决。

注释：

ⁱ这些调研主要包括：1. 2005年7月至2008年10月，对中西部地区的湖北、河南、广西、云南、陕西和内蒙古等6个省（自治区）38个县市农村中小学布局调整的调研；2. 2009年5月对广东省韶关市清丰县农村教育的调研；3. 2010年4月至今，对湖北、河南、江西、湖南、广东、广西、四川、重庆等8个省、35个县义务教育均衡发展改革情况的调研。文中未注明出处的数据和资料均来自上述调研和访谈。

ⁱⁱ 雅克·哈拉克著，尤莉莉、徐贵平译：《投资于未来——确定发展中国家教育重点》，教育科学出版社，第118页。

ⁱⁱⁱ 教育部发展规划司编。《2010年全国教育事业发展简明统计分析》[Z]. 内部发行资料，2011年4月。

^{iv} 汝信，陆学艺，李培林：《2012年中国社会形式分析与预测》，北京：社会科学文献出版社2011年版，第12页。

^v 国家教育督导团：《国家教育督导报告（2008）——关注义务教育教师》，《教育发展研究》2009年第1期。

^{vi} [美] 菲利普·库姆斯。世界教育危机[M]。北京：人民教育出版社，2001. 152.

^{vii} 冯广明等：《做好绩效工资发放，确保教师收入稳步提高》，《河南教育》2010年第4期。

^{viii} 国务院日前发布的《关于加强教师队伍建设的意见》（国发〔2012〕41号）。

^{ix} 李文英：《战后日本振兴偏僻地区教育的措施及启示》，《教育研究》2004年第2期。

^x 池青山，金仁哲：《韩国教育研究》，北京：东方出版社，1995年，第88页。