

收稿日期:2024-05-22

我国乡村教师政策的历史回溯与发展进路

王 钢^{1,2}, 蒋亦华¹

(1. 淮阴师范学院 教师教育协同创新研究中心, 江苏 淮安 223300; 2. 中国矿业大学 公共管理学院, 江苏 徐州 221116)

摘要: 新中国成立以来, 我国乡村教师政策表现出明显的阶段性特征。从政策现象、政策问题、政策价值负载等三个维度解读, 意境显著不同。未来的政策设计应重新划分乡村中小学教师专业成长的阶段, 强化乡村教师职前培养的乡土化模式, 进一步完善乡村教师补充政策、评职评优的制度设计和培训的政策设计, 持续优化乡村教师政策的呈现方式。

关键词: 乡村教师政策; 政策设计; 制度设计; 乡土化模式

中图分类号: G525.1

文献标识码: A

文章编号: 1003-6873(2024)06-0073-06

基金项目: 江苏省社科基金项目“卓越师范生协同培养模式研究”(20JYB009)。

作者简介: 王钢(1982—), 男, 江苏淮安人, 淮阴师范学院教师教育协同创新研究中心副研究员, 中国矿业大学公共管理学院博士研究生, 主要从事教师教育研究; 蒋亦华(1962—), 男, 江苏淮安人, 淮阴师范学院教师教育协同创新研究中心教授, 主要从事教师教育研究。

DOI: 10.16401/j.cnki.ysxb.1003-6873.2024.06.078

乡村教师是乡村教育振兴的关键所在, 直接关系到国家教育公平和城乡教育优质均衡目标的实现。为加强乡村教师队伍建设, 新中国成立以来相继实施多项乡村教师政策, 培养出一大批新生力量加入乡村教师队伍行列, 对于促进我国乡村教育发展发挥了重要作用。在教育高质量发展背景下, 有必要对乡村教师的政策演进作出新的梳理, 更加明确乡村教师政策的现象问题和价值负载, 从而进一步完善乡村教师政策体系, 为实现乡村教育振兴提供更好的师资保障。

乡村教师政策作为一种政策现象, 在这一现象中蕴涵着政策问题, 负载着一定的价值选择, 因此, 可从政策现象、政策问题、政策价值负载三个方面理解乡村教师政策。从政策现象观之, 乡村教师政策隶属于公共政策范畴, 主要以乡村学校教育者为对象, 由执政党或政府制定并组织实施, 不仅是技术性的, 更是高度政治性的, 需要反复论证并不断地予以完善。从政策问题观之, 乡村教师政策主要针对乡村教师队伍建设的问题而制定, 这里所言之问题, 是实践性问题而不是理论性问题, 是乡村教师普遍关注的问题而非个别性问题, 必须依赖于公共权威的介入才能解决。从政策价值负载观之, 不同政策参与者会以不同的价值立场, 如政治的、社会的、教育的、人的价值, 以此为出发点带入到政策的制定过程。我国的乡村教师政策经历了从关注政策现象到政策

问题、再到政策价值的历程,反映了我国对乡村教师政策制定过程的复杂性、政策本身附带价值的丰富性的理解逐渐深化。

一、我国乡村教师政策的历史回溯

回溯新中国成立以来我国乡村教师政策,发现其具有和时代发展相适应的阶段性特征。准确归纳、描述不同阶段的乡村教师政策表现,对深化新时期我国乡村教师政策理解、科学制定未来一段时期的乡村教师政策具有很好的启发意义。

(一)接收改造:1949年至1956年的乡村教师政策

新中国成立初期,社会各项政策制度不够稳定,国家尚未完成社会主义改造。这一时期由于政权还不稳定,各类教会学校、由国外给予资金支持和赞助的学校、私立学校大量存在,加之当时学龄儿童入学率只有20%左右,初中入学率仅为6%,全国80%以上的青壮年是文盲。因此,乡村教师政策亟需解决两个关键任务,一是对旧社会乡村教师进行思想改造,二是想方设法扩大乡村教师队伍数量。相应的政策主要围绕这两个任务展开:1949年召开的第一次全国教育工作会议提出要实行团结、教育、改造的知识分子政策,对教师群体进行有效的思想政治教育,使其建立革命人生观;同年,教育部召开第一次全国初等教育与师范教育会议,对我国解放初期师范学校的办学调整进行规范,提出了培养百万人民教师的奋斗目标以及正规师范教育与大量短期培训相结合的工作方针;1953年,全国高等师范教育会议召开,会议提出大量裁并初级师范学校,适当增加中级师范学校,有计划地大力发展高等师范学校。

在新民主主义社会向社会主义社会过渡时期,我国虽然出台了一些与乡村教师有关的政策,但这些政策并未突出乡村教育的特殊性,极少涉及乡村教师的特殊身份,而是散见于国家出台的教育政策之中。相关的政策内容服务于巩固新生的革命政权,既具有鲜明的政治色彩,还有明显的量化特点,服务于乡村教育的大规模扩张需要。

(二)跃进扩张:1957年至1965年的乡村教师政策

在开始全面建设社会主义时期,由于农民业余教育被赋予新的重要使命,发展农业中学成为一种政策诉求,教育“大跃进”开创了村村有学校的办学格局,加之城市教育国家办、乡村教育人民办成为国家教育发展的主要战略,导致这一时期乡村教师政策以大规模扩充民办教师为显著特点,以强化对乡村教师的要求为补充。大规模扩充民办教师的政策设计,导致全国民办教师数量由1956年的9.2万迅速增加至1966年的180万,占中小学教师总数比例由原来的4.8%上升为40%。上述变化,标志着新中国成立初期因扫盲运动而产生的民办教师雏形已进入增长高峰期^[1]。

在乡村扩充民办教师的原因主要有:一是乡村中小学教育得到某种“运动式”普及,民办学校和乡村民办教师随即增加;二是为了配合国家扫盲工作,大量业余文化学校如雨后春笋般产生,招收大批民办教师;三是不少乡村地区举办农业中学,产生了一批从事农业教育的民办教师。在强化对乡村教师要求层面,由于民办教师来源的复杂性与参差性,导致乡村教师队伍整体质量下滑。正是考虑到这一问题,1960年召开的师范教育改革座谈会提出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。

(三)政治挂帅:1966年至1976年的乡村教师政策

“文革”时期,占领无产阶级教育阵地成为学校管理主旨,“村村有小学、队队有初中、社社有

高中”成为乡村办学基本格局,在此背景下的乡村教师政策设计,主要涉及两个方面。一方面,调整原有教师管理方式。“文革”时期,乡村教师不再由校长负责管理,而是由学校的“贫下中农管理学校委员会”管理。另一方面,大量任用民办教师。截至1976年,我国中小学民办教师总量高达491万,占比为52%。1967年,中国人民解放军财政部军事管制委员会在批转有关地方上报材料时提出,民办教师工资除国家补助外,由办学单位自己解决。1971年出台的《全国教育工作会议纪要》不但要求从工厂、农村、部队选调一批工农兵和革命技术人员充实乡村教师队伍,还强调国家对乡村中小学民办教师承担“补助”责任。1974年,国务院科教组、卫生部、财政部颁发的《关于中小学财务管理若干问题的意见》规定,民办教师实行“工分+补贴”的方式支付报酬。

“文革”时期,一切都是政治挂帅,乡村教师政策自是难以避免。其时,社会陷入动乱状态,国家权力机关和政府部门受到冲击而无法发挥其在政策制定过程中应有的功能,因此,相应的乡村教师政策文本违背了乡村教育发展特别是乡村教师队伍建设的规律。

(四)恢复调整:1977年至1984年的乡村教师政策

1977年至1984年,政府出台的乡村教师政策主要围绕乡村民办教师管理、乡村教师职后培训、乡村教师工资待遇等问题。在乡村教师管理层面,教育部将边境县8万余名乡村民办教师转为公办教师,由此拉开解决乡村民办教师问题的序幕。在职后培训层面,教育部颁布了《关于加强小学在职教师进修工作的意见》等文件,要求建立健全师资培训网络,采取强有力的措施抓好在职教师思想政治和培训工作。在乡村教师工资待遇层面,教育部颁布的《关于增加中、小学民办教师补助费的办法》等明确提出要逐步提高乡村民办教师工资待遇,改善其工作和生活环境条件。

上述一系列政策的出台,对于解决“文革”期间教师严重缺乏、教学秩序混乱、教学质量低下等问题虽然起到了扭转作用,有助于推动我国乡村教师队伍建设与管理逐渐走向规范化道路,但是受到时代背景的局限,这一时期的乡村教师政策仍带有一定的政治色彩,仅仅涉及乡村教师的部分问题,并没有从全局性角度深入地出台相应政策,因此使得政策在整体上仍然较为模糊,不够成熟。

(五)规范提质:1985年至1999年的乡村教师政策

1985年至1999年,我国乡村教师政策主要聚焦三个方面。一是推动乡村教师队伍法制化建设,即通过颁布《义务教育法》《教师法》《教育法》,明确教师的权利和义务、资格与任用条件,规定国家实行教师资格、职务以及聘任制度。二是提出并致力于培养合格教师。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》明确指出,建设一支有足够数量的、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。1987年,国家教委印发《中等师范学校面向农村培养合格小学师资座谈会纪要》,强调中等师范学校主要为农村培养合格小学教师服务。1990年,国家教委印发《关于当前师范专科学校工作的几点意见》,强调师范专科学校要坚持为基础教育服务的办学方向,主动适应乡村教育改革的需要,努力培养合格初中教师,从而使中小学教师的专业素质得到提升。三是进一步解决乡村民办教师问题。1992年,国家教委等提出解决乡村民办教师问题的“关、转、招、辞、退”五字方针。1997年,国务院办公厅出台《关于解决民办教师问题的通知》,制定出解决乡村民办教师问题的分年度目标。

这一时期,我国乡村教师队伍建设虽然取得明显成效,但仍存在较为明显的问题,其中与政策密切相关的问题主要表现在三个方面。首先,由于基础教育实行县乡管理,导致经济落后地区乡村教师的待遇没有得到实质性提高,有些地区甚至出现拖欠乡村教师工资的现象。其次,由于

城乡教育差距的存在,特别是重点学校制度的强化,使得大量乡村优秀教师流入城市,流向国家行政机关、商业部门。再次,大量民办教师转为公办教师,成为青年教师进不来、乡村教师队伍年龄老化、部分学科教师匮乏的重要缘由之一。

(六)公平均衡:新世纪以来我国乡村教师政策

进入新世纪以来,党和国家愈发关注教育的公平和均衡属性,根据基础教育和乡村教育发展要求,有针对性地出台了一系列乡村教师政策,内容上可以归为四个方面。一是在宏观层面提出我国乡村教师队伍建设的分阶段政策目标,确保乡村教师政策能够循序渐进。二是着眼解决乡村教师数量不足与结构优化问题,包括实施农村学校教育硕士师资培养计划、乡村教师定向培养、城乡教师交流轮岗等。三是聚焦乡村教师的工作条件和生活待遇,以实现留得住目标,相应政策如特困地区乡村教师生活补助、城乡差别化的补助政策、乡村教师荣誉制度、职务职称倾斜政策等。四是扎实推进乡村教师专业发展,具体举措如构建“国省市县校”五级培训体系、中西部乡村中小学首席教师岗位计划、实施乡村青年教师专业成长项目等。

新世纪我国乡村教师政策并不是一个静态的集合,而是持续变化的动态系统。尤其是党的十八大之后,出台了《乡村教师支持计划(2015—2020年)》《关于加强新时代乡村教师队伍建设的意见》《中西部欠发达地区优秀教师定向培养计划》等一系列重要文件,乡村教师政策在主动性、整体性和发展性等方面不断深入强化,具体表现在如下三个维度^[2]。一是政策设计由被动解决向主动应对过渡,对乡村教师队伍建设和管理形成长期和系统谋划,彰显政策建构的“组合拳”和“立体性”特点。二是政策设计由关注部分教师向关注所有教师转变,教育公平、均衡发展的观念得到不断认可,政策旨在让每一位乡村教师都能享受到红利,同时强调不同利益相关者在政策执行中的协同作用。三是政策设计由强调基本合格向关注乡村教师的可持续发展过渡,在制定合格教师标准的基础上,围绕专业发展动力形成、强化职后培训等全面提升乡村教师能力素质。

新世纪我国出台的诸多乡村教师政策对于解决乡村教育难题产生了积极影响,体现出一定的整体设计思路,不少政策具有较强的针对性并且取得了不错的效果。但是从发展的角度来看,依然存在可以改进完善的空间。从政策制定的必要性看,我国乡村教师政策具有典型的“问题驱动型”特征,即在问题产生后才得到政府部门的重视,然后制定和出台相应政策进行解决。这种政策实施方式虽然具有强烈的现实针对性,容易得到社会的广泛认同,但难免有“头痛医头、脚痛医脚”和“见招拆招”之嫌。从政策制定的可行性看,一些政策明确指出了执行的责任主体与主体责任,但同时有不少政策对执行主体表述含糊;一些政策具备较为良好的实施条件,但也有很多政策因缺少条件难以执行到位;多数政策仅仅是给出“规定”“要求”或“鼓励”,对于可能存在的违反政策行为并没有给出相应的预防和惩治措施,导致政策的约束力偏弱。从政策呈现形式看,大多政策文本的表述能够做到严谨规范,但是也有一些政策文本显得较为简单,留下许多不确定之处。

二、我国乡村教师政策的未来进路

当今中国,教师队伍建设的定位、战略任务、理论基础等已发生较大变化。在基本定位上,教师队伍建设事关能否实现中华民族伟大复兴已经达成共识,不仅涉及个人健康成长和学校发展兴衰,而且是整个国家民族振兴的命脉。在战略任务上,目前教师队伍建设的重心已经从数量转向质量,教师队伍改革的重心也从内部系统治理转向外部合作治理。理论上,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对于新时代教师队伍建设提出了一系列具有战略意义的新思想,在推动教育变革中产生了积极的政策影响。“四有好老师”“四个引路人”“四个相统一”既

是当前教师队伍建设的顶层原则,也是制定新时代乡村教师政策的基本纲领。

新的时代背景下,乡村教育面临着从增量到提质的转型。伴随着人口出生率下降和基本城镇化的到来,乡村适龄儿童总数趋于不断减少,对于乡村教师需求的总量趋于减少,原有城乡教育格局和师资供需结构被打破,师范生已经出现就业难、考编难的严峻形势。与此同时,基础教育“乡村弱、城区强”的现象依然存在,乡村教师供给侧矛盾从整体性短缺转变为局部性、结构性短缺,从数量不足转变为质量不足,亟需从政策层面解决乡村教师资源配置出现的新问题。正是由于上述变化,加之教育现代化以及乡村振兴的提出与实践,决定了我国乡村教师政策设计应侧重从六个方面进行完善。

一是建立多元立体的乡村教师专业成长激励制度。我国教师政策范畴中教师专业成长激励制度主要为职称制度与荣誉制度,这种二元并列的制度结构,不但有悖于教师评价的确定性原则,而且还会带来对制度本身权威性的挑战。因此,可尝试建立以荣誉制度为主体、以职称制度为必要补充的教师管理机制^[3]。乡村教师职称制度应由目前的评聘制改为正常晋升制,以从教年限、从教区域的城乡之分、年度考核结果作为晋升的主要依据。目前教师荣誉制度仅有“特级教师”等少量荣誉称号,覆盖面过于狭窄,缺少层次性和专门性,无法对多数乡村教师形成有效激励。可尝试建立由乡村人民教育家、乡村优秀教育工作者、乡村优秀支教教师、最美乡村教师等构成的乡村教师荣誉制度,通过多元立体的荣誉体系激励乡村教师专业成长。

二是强化乡村教师职前培养的乡土化模式。我国乡村教师职前培养模式具有多元特点,主要包括双学位模式、“3+1”模式、“3.5+0.5”模式、“3+0.5+0.5”模式、“2.5+1.5”模式、“2+2”模式等。由于培养模式由培养目标衍生而出,因此,多元化在一定程度上反映了人们对乡村教师职前培养目标的认知模糊或差异。事实上,乡村教师由于面对不同的教育对象和教学环境,同时兼具乡村振兴和社区建设的独特服务职能,决定了乡村教师的培养应强调乡土化模式,这种模式的目标是培养具有适应乡村教育发展需要素质和能力的乡村教师,核心则是要准确理解乡村教师在关键性知识、能力与心理倾向性上表现出显著异质,在此基础上,进一步突出培养主体乡土化、培养内容乡土化、培养方式乡土化^[4]。

三是进一步完善乡村教师补充政策。我国乡村教师数量不足的窘境从总体看目前虽已缓解,但从局部看则并未完全解决。一方面,越是偏远、艰苦,缺人的地区,乡村教师的招聘和补充越困难。另一方面,乡村教师特别是年轻乡村教师的流失现象仍然严重,部分地区年流失人数甚至达到新补充人数的一半。乡村教师要达到足额配置和结构优化的政策目标,首先需要增加乡村教师的职业吸引力,从“面子、里子、底子”三个维度一起发力激发乡村教师的职业荣耀^[5]。另外,还需要优化编制管理,对乡村小规模学校不再按生师比配编,也不再按班师比与生师比相结合的方式配编,而是以班师比作为依据。

四是进一步完善乡村教师评职评优的制度设计。评职评优是乡村教师队伍建设的抓手,完善乡村教师评职评优的制度设计,不能停留于改变过去名额分配的“向城性”倾向,也不是简单对乡村教师进行相关评奖晋升上的政策倾斜,而是要建立基于乡村教师现实需求的评价机制,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。具体地,涉及三个方面,即:教学评价由绩效评价向表现性评价转变,由单一的教学评价向教师、新乡贤双重身份评价转变,由倡导性倾斜向实质性保障转变。

五是进一步完善乡村教师培训的政策设计。应强化培训体系建设,从政策层面明晰不同层级、不同类型培训所针对的对象以及培训目标、培训内容的设置要求,明晰不同层级培训之间的内在逻辑关系。应持续彰显培训内容的适需性。要针对不同发展阶段或发展水平、不同学科、不同发展需求的教师,分层次、分类别建构乡村教师培训的内容体系,避免同质化倾向;要针对乡村

学校和乡村教师的特点,针对乡村学校小班化教学、复式教学和全科教学等客观实际,将乡土知识、乡土文化、乡土情感、乡村留守儿童心理疏导等纳入培训内容,注重提升乡村教师开展分组教学和多学科教学、开发校本课程、使用现代网络与智能技术手段共享优质教育资源的能力。

六是持续优化乡村教师政策的呈现方式。乡村教师政策文本应该有基本的评价标准,好的政策问题、好的话语过程只是好政策文本形成的前提条件,受到社会广泛认同、便于操作才是好政策文本的重要标志。上述分析表明,好的政策与文本数量多少并无正相关联系,相反,政策文本数量繁多,文本体例过于丰富,不但可能导致政策文本体系感不强,给人以杂乱之感,而且不利于人们对政策的把握,因此可以考虑以《乡村教师支持计划》为政策主线,重新梳理乡村教师政策的逻辑体系,系统性回答乡村教师队伍建设期内的目标是什么,应当坚持或创新的政策举措有哪些,政策责任主体是谁,以及如何具体执行落实和考核等问题。

参考文献

- [1] 车丽娜,徐继存.民办教师及其对乡村社会的影响[J].教育研究与实验,2014(5):45-51.
- [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,2019,39(20):53-60.
- [3] 崔杨,蒋亦华.中小学教师专业成长的阶段划分及相应标准建构[J].湖南师范大学教育科学学报,2020,19(3):80-86.
- [4] 彭泽平,黄媛玲.乡村振兴战略视域下乡村教师本土化培养:内涵、价值与实践路径[J].现代教育管理,2021(8):65-70.
- [5] 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.

History and Development of the Policies for Rural Teachers in China

WANG Gang^{1,2}, JIANG Yihua¹

- (1. Teacher Education Collaborative Innovation Research Center, Huaiyin Normal University, Huai'an, Jiangsu, 223300;
- 2. School of Public Policy and Management, China University of Mining and Technology, Xuzhou, Jiangsu, 221116, China)

Abstract: Since the establishment of the People's Republic of China, the history of policies for rural teachers in China can be divided into apparently different stages. The characteristics of policies can be studied from the policies themselves, the problems to be addressed in the policies, and the impact of policies. In the design of future policies, we need to redivide the stages of professional development of rural primary and secondary school teachers, strengthen the localized mode of pre-service training for rural teachers, improve the policy design for recruiting rural teachers, the system design for job evaluation and training, and continuously optimize the policies for rural teachers.

Key words: policies for rural teachers; policy design; system design; localized mode

〔责任编辑:朱 根〕