

新中国70年农村教师政策的演变与审思

——基于1949—2019年农村教师政策文本的分析^①

赵垣可,刘善槐

(东北师范大学 中国农村教育发展研究院,吉林 长春 130024)

摘要:发展农村教育,教师是关键,政策是保障。农村教师政策对于稳定农村教师队伍,提高农村教育质量具有重要的推动作用。新中国成立以来我国农村教师政策的发展大致可以分为三个阶段:“前十七年”间政治牵引下低水平向前发展的农村教师政策、“文化大革命”期间具有显著“阶级斗争”色彩的农村教师政策以及改革开放以来多元、系统、全面的农村教师政策。70年里我国农村教师政策的价值取向整体上经历了“大规模扩张”“数量稳定”“专业合格”“高素质发展”的变化,政策内容由单一走向多元,政策的现实针对性与时代感日益突出。对新中国成立以来我国农村教师政策进行回顾与反思,分析其演变逻辑,有助于今后更好地制定农村教师政策,推动农村教师队伍的良性发展。

关键词:新中国70年;农村教育;教师政策;农村教师

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2019)05-0014-10

作为一个有着近十四亿人口的农业大国,长期以来中国基础教育发展的重点和难点在农村。党的十九大报告提出当前我国社会发展的主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需求同不平衡不充分发展之间的矛盾。反映在教育领域里,城乡教育之间发展的不平衡以及农村教育自身发展的不充分是当前制约我国农村教育发展的主要瓶颈,而提高农村教师素质、推动农村教师队伍有序发展是破解这一瓶颈的重要理路。农村教师队伍的建设与发展更多地受农村教师政策的牵引,良好的农村教师政策是推动农村教师队伍建设和农村教育事业发展的关键^[1]。新中国成立以来农村教师政策主要围绕着农村教师的数量、质量、专业素质、生活待遇、职后培训以及社会地位等方面展开,在不同的历史发展期其侧重点有所不同。70年间我国农村教师政策的价值取向经历了“大规模扩张”“数量稳定”“专业合格”“高素质发展”的变化,政策内容由单一走向多元,政策的现实针对性与时代感日益突出。对新中国成立以来我国农村教师政策的演变历程进行梳理和回顾,总结其发展特征,在分析其存在问题的基础上提出优化建议,对于真正确保农村教师安心从教、热心从教以及精心从教具有重大的现实意义。

^① 文章列举的政策文件来源于何东昌主编的5册《中华人民共和国重要教育文献》(1949—1975)、(1976—1990)、(1991—1997)、(1998—2002)、(2003—2008)以及教育部、中央人民政府网站,文献真实可靠。

收稿日期:2019-03-12

作者简介:赵垣可,东北师范大学中国农村教育发展研究院,博士研究生。

通讯作者:刘善槐,东北师范大学中国农村教育发展研究院,教授,博士生导师。

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“农村教师整体发展与体制机制综合改革研究”(16JJD880013),项目负责人:刘善槐。

一、“前十七年”的农村教师政策(1949—1965年)

——服务于新中国的思想改造与大规模扩张

新中国成立之初的“前十七年”(1949—1965年)是中国社会发展的起步期,在这十七年里,中国社会的发展先后经历了“新民主主义向社会主义过渡”时期以及“全面建设社会主义”时期两个阶段^[2]。在此期间,我国农村教师队伍建设获得了初步发展。

(一)“新民主主义向社会主义过渡”时期(1949—1955年):以改造和吸纳旧社会教师为主

1949—1955年是我国由新民主主义社会向社会主义社会过渡的时期,教育面临的主要任务是对旧社会学校及其教育工作者进行改造。这一时期国家出台的农村教师政策主要体现在三个方面:一是对旧社会农村学校教师队伍进行思想改造,使其为刚诞生的新中国服务。如1949年召开的第一次全国教育工作会议提出团结、改造知识分子,发动群众办学,大量招收和训练失业知识分子,将其补充到教师队伍中,受此影响,农村教师队伍得到扩充。同年,中共中央出台的《关于在学校中进行思想改造和组织清理工作的指示》提出对所有大中小学校的教职员进行思想改造工作,这当然包括广大农村教师。此后,教育部于1955年颁发《关于中学教育工作汇报会的通知》,要求深入改造教师思想,提高教师的社会主义觉悟。二是为了满足工农大众上学的需求,国家允许多种形式办学,农村教师队伍迅速发展起来。1951年,政务院发布《关于改革学制的决定》,提出设立工农速成中学、成人业余学校、农民干部训练班等,受此影响,农村教师队伍获得发展。1953年,政务院颁布《关于整顿和改进小学教育的指示》,要求各地举办半日班、早学、夜校之类的非正规学校,鉴于当时公办教师数量有限,这些学校中相当一部分教师来自于改造后的旧知识分子。同年出台的《1953年度教育事业计划》指出在一定条件下允许群众自己办小学,而群众办学自然带来民办教师的发展。三是调整和发展师范教育。新中国成立初期党和国家比较重视师范教育的发展。1951年,教育部出台《关于高等师范学校的规定(草案)》和《师范学校暂行章程(草案)》对我国师范学校的调整和设置做了相关要求,奠定了我国师范教育的基本格局^[3]。1952年,在全国高校调整中教育部决定将师范教育改为独立设置。1953年,第一次全国高等师范教育会议提出大力发展高等师范学校的方针^[4]。师范教育的繁荣有力地缓解了新中国成立初期农村师资不足的局面,师范生的加入直接推动了农村教师队伍的发展与壮大,受过正规教育的师范生补充到农村教师队伍中也有助于提升农村教师队伍的整体素质。

在这一阶段,由于新中国刚刚成立,政权还不是很稳定,国家财力、物力十分有限,暂时没有能力“另起炉灶”大力发展无产阶级教育机构,教育领域内的主要任务还只是接收和改造旧社会的教育遗产,使其为新生的无产阶级政权服务。为了巩固新生的革命政权,党和国家出台的农村教师政策具有鲜明的政治色彩,思想改造是农村教师政策的重要内容。这一时期我国农村教师队伍建设面临的主要任务有两个:一是对旧社会农村教师进行思想改造,使其转变为具有政治觉悟的无产阶级知识分子;二是受普及教育的影响以及服务广大工农教育的需要,大量发展农村民办教师。此外,新中国成立初期师范教育的发展也推动了农村教师队伍的发展。总之,这一阶段农村教师队伍的发展奠定了新中国农村教师队伍建设的基础。

(二)“全面建设社会主义”时期(1956—1965年):大规模扩充民办教师

1956年,随着“三大改造”的结束我国进入“全面建设社会主义”时期。从“全面建设社会主义”时期开始,我国教育在很长一段时期内的一个鲜明特征就是“城市教育国家办,农村教育人民办”,这种教育发展趋势一直持续到本世纪初^①。“全面建设社会主义”时期的农村教师政策在四个方面

^① 2001年出台的《关于基础教育发展与改革的决定》确立了“以县为主”的农村义务教育管理体制,农村教育有了更稳固的保障,“农村教育人民办”的局面得到彻底解决。

比较凸显：一是大力普及和发展农村中小学教育，农村教师数量急剧增加（这里面相当一部分教师是民办教师），但急功冒进的做法导致农村教师的整体质量有所下降。1956年，教育部出台《关于1956年普通教育和师范教育的工作计划》，要求按照“又多、又快、又好、又省”的方针开展普通教育工作，农村基础教育迅速发展起来，伴随而来的是农村教师队伍数量剧增。1958年出台的《中共中央国务院关于教育工作的指示》提出用三年至五年的时间基本普及小学教育，教育大跃进兴起。受此影响，大量民办学校出现，随之而来的是农村民办教师队伍数量的大幅增加。二是受中央扫盲政策的影响，农村民办教师队伍得到扩充。1957年，中共中央发布的《1956—1957年全国农业发展纲要修正草案》提出在乡间设立业余文化学校，基本扫除青壮年文盲。1959年出台的《教育部党组关于1959年教育事业发展计划的意见》提出在四年内基本扫除青壮年文盲，受此影响，农村地区出现大量业余文化学校，这些业余学校招收了大量民办教师。三是随着农村农业中学的出现产生农业中学教师队伍。1958年，中央宣传部部长陆定一在全国教育工作会议上提出积极发展农业中学，随后各地开始兴办农业中学。农业中学的兴起导致农村地区产生一批农业教育的教师，这些教师主要由下放的农业技术干部、一部分高中毕业生以及当地有丰富务农经验的农民等组成^[5]。四是继续对农村教师队伍进行思想改造。1958年的《中共中央 国务院关于教育工作的指示》要求各学校党委要重视对教师的思想改造工作。1963年出台的《全日制小学暂行工作条例（草案）》要求学校帮助教师进行业务进修和思想改造，充分调动教师为社会主义事业服务的积极性，这自然包括广大农村教师。

在“全面建设社会主义”时期，人民日益增长的物质文化需求与落后的生产力之间的矛盾开始成为社会发展的主要矛盾，为了大力发展生产力，“以乡促城”“以农促工”的城乡发展格局逐渐形成，这一时期国家对农村教育的投入力度远低于城市教育。受“大跃进”“人民公社”以及中央扫盲政策的影响，中国教育领域里出现快速发展农村教育的现象，但在发展农村教育的过程中存在“浮夸风”和“急功冒进”的现象，农村教育表面繁荣的背后实则是教育质量的下降。这一时期农村教师政策的显著特点是“大规模扩充民办教师”，为了响应“大跃进”的号召，一大批农村民办学校兴起，吸收了大量的民办教师。从数量上看这一时期农村教师增长较快，但农村教师的素质参差不齐，尤其是短期内大量民办教师的加入拉低了农村教师的整体素质，总体来说这一时期我国农村教育呈大规模扩张下的低水平发展趋势。

二、“文化大革命”期间的农村教师政策(1966—1976年) ——管理权下放引发的大规模扩张

1966—1976年是我国“文化大革命”时期，这一阶段我国教育整体上呈现曲折发展的特征。通过梳理相关的政策文件，发现“文革”期间我国颁布的农村教师政策主要围绕在三个方面：一是改变农村教师的管理形式，由先前的校长负责制转为受“贫下中农学校管理委员会”管理。1969年教育部出台的《关于将中小学下放到大队来办、开展农村中小学教育大纲》要求农村教师要接受贫下中农的再教育，农村教师不再对校长负责，而是受驻扎在学校的“贫下中农管理学校委员会”管理。由于“贫下中农管理学校委员会”的成员大多是文化程度不高的农民，他们缺乏科学的管理经验，致使农村教师的管理一度出现混乱。二是继续贯彻和实施新中国成立以来普及小学教育以及群众办学的传统，大量发展农村民办教师。如1971年出台的《全国教育工作会议纪要》提出要大力提倡群众办学，把学校办到家门口，大量新生学校的出现需要大量的教师，这大大促进了农村民办教师的发展。此后，《1975年教育事业计划（草案）》继续提出普及小学教育的要求，小学教育的普及带动农村小学教师队伍的发展。三是为了繁荣农村教师队伍，将“五七大军”“工农兵”“革命技术人员”吸

收到教师队伍中,使得农村教师队伍成分多元。从1968年开始,大量的“五七大军”^①成为“文化大革命”时期农村民办教师的重要来源^[2]。此后,1971年教育部颁布的《全国教育工作会议纪要》提出将工农兵、革命技术人员和原有教师结合起来建立一支无产阶级教师队伍。

“文化大革命”时期颁布的农村教师政策更多是为政治斗争服务的,部分教师政策甚至违背了教育的发展规律。这一阶段,尽管国家继续推行普及基础教育的政策方针,农村民办教师数量增长较快,但真正合格的民办教师并不多,此外,受政治运动的影响,这一时期我国农村教师的社会地位较低。需要注意的是,“文革”期间我国农村教育的发展尽管存在一定的盲目性,教育质量不高,但大量民办学校的发展,满足了大多数农民子弟的入学需求,从某种程度上推动了国家普及中小学教育事业的发展,为改革开放后的“普九”工作奠定了一定的基础。

三、改革开放以来我国农村教师政策(1978年至今) ——由“数量稳定”到“专业合格”再到“高素质发展”

(一)恢复调整阶段(1978—1984年):规范农村教师的选拔与管理

1978—1984年是我国改革开放的初始阶段,同时也是我国农村教师政策发展的恢复调整期。随着十一届三中全会的召开,“解放思想,实事求是”逐渐成为社会发展的主旋律,党和国家开始进行全面的“恢复调整”工作。在教育领域内,国家开始对满目疮痍的教育秩序进行恢复和重构。通过梳理和分析相关的政策文件,笔者发现这一阶段的农村教师政策主要体现在以下几个方面:一是致力于解决“文革”结束后农村民办教师队伍普遍存在的管理混乱问题。如教育部先后出台的《关于加强中小学教师队伍管理工作的意见》(1978)、《转发河北省关于整顿民办教师队伍经验的通知》(1981)对民办教师的管理权、选拔程序、考核办法、补充标准等做了新的规定^[6],有效地更正了“文革”期间民办教师在选拔和管理中的乱象,为农村提供了大批的合格教师。二是加强农村教师职后培训工作。1978年出台的《关于加强中小学教师队伍管理工作的意见》要求加强在职教师的培训工作,努力建设一支“又红又专”的教师队伍。此后颁布的《中共中央 国务院关于普及小学教育若干问题的决定》以及《教育部关于加强小学在职教师进修工作的意见》都要求各部门做好教师队伍的整顿和培训进修工作。三是关注农村教师的工资待遇。1981年,教育部发布《关于增加中、小学民办教师补助费的办法》,提出各地要制定具体措施切实保障广大民办教师的经济收入。此后出台的《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》《国务院关于筹措农村学校办学经费的通知》均提出要逐步提高农村教师工资待遇,改善其工作条件和生活条件。四是发展师范教育,为农村输送大批师范生。1978年,教育部出台的《关于加强和发展师范教育意见》要求在三到五年内使现有小学、初中、高中的大多数教师分别达到中等师范、师范专科和师范学院的学历水平。1980年,教育部颁布的《关于师范教育的几个问题的请示报告》要求各师范院校采取举办函授、讲习班、夜校、短训班等多种形式承担中小学教师的培训任务。受师范教育发展的影响,相当一部分师范毕业生进入农村地区后,农村教师的数量得到扩充、质量有所提升。

在这一阶段,我国社会各个领域处于“恢复调整”期,农村教育秩序也逐渐得到调整和恢复,在党和国家颁布的一系列农村教师政策的直接推动下,农村教师队伍(尤其是农村民办教师)的建设与管理逐渐走向规范化道路,农村教师的待遇和地位逐步得到提升,农村教师整体素质较“文革”期间有很大的改善。但是,这一时期的农村教师政策从整体上看还不成熟,部分政策条目比较模糊,政策涉及面还比较窄,有些政策甚至具有很浓的政治色彩(如多个政策文件提到“四人帮”“培养又红又专的教师”等),但它们的出现为新时期农村教师政策的制定做了很好的铺垫,掀起了农村教师

^① “五七大军”:文化大革命期间,以“下放劳动”为特征的干部和知识分子,最有代表性的是1968年开始大批下放的“国家干部、教师和“上山下乡知识青年”。

队伍建设的新篇章。

(二)启动改革阶段(1985—1992年):推动农村教师队伍建设的法制化、合格化

1985—1992年是我国全面启动教育体制改革的阶段,农村教育政策的显著特征是“教育改革从体制入手”^[7]。在启动改革时期,党和国家相继颁布了一系列教育法律和法规来规范农村教师队伍的建设,使得农村教师队伍有了很大的改观。通过梳理发现这一时期国家颁布的农村教师政策主要集中于以下几个方面:一是推进农村教师队伍的合格化和法制化建设,这是这一时期我国农村教师政策最为显著的特征。1985年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》提出为了更好地开展“普九”工作,要求对现有的教师进行培训和考核,这对农村教师提出了新的责任和发展要求。1986年颁布的《中华人民共和国义务教育法》以法律形式明确提出建立教师资格考核制度,对农村教师队伍的规范化建设起到了重要的推动作用。二是关注农村教师的生活待遇。1987年,国家出台《关于农村基础教育管理体制改革的若干意见》,明确提出要解决农村教师的工资问题,切实提高农村教师的生活待遇。1988年出台的《关于农村年老病残民办教师生活补助费的暂行规定》要求对离开工作岗位的农村老、病、残民办教师发放生活补助费,体现了党和国家对农村教师的关怀。三是着力解决农村民办教师存在的问题。随着时代的发展,从90年代起民办教师暴露的问题日益突出,引起国家的重视。1992年,教育部出台《关于进一步改善和加强民办教师工作若干问题的意见》,要求各有关部门共同研究统筹解决民办教师问题的政策和措施,促进农村教师队伍的长远发展。四是推进农村教师的师资培训工作。为了提升中小学教师专业素质,原国家教委先后出台《关于加强在职中、小学教师培训工作的意见》(1986)、《关于开展小学教师继续教育的意见》(1991),要求对在职中小学教师进行专业培训,务必使绝大多数中小学教师的专业素质得到提升,这对于建设合格化的农村教师队伍具有重要的促进作用。

这一阶段我国改革开放继续推进,农村经济体制改革深入发展,为适应农村经济社会发展的需要,党和国家高度重视农村教育体制的改革与发展。在这一阶段我国农村教师政策的重点是解决农村教师的“合格”问题,同时部分政策或多或少涉及到农村教师的工资待遇、职后培训等方面的问题。在启动改革阶段,国家开始着手普及九年义务教育,作为“普九”主战场的农村地区依然需要大量合格的农村教师,而农村教师数量不足依然是制约农村教师队伍建设的的重要因素^[8]。随着《义务教育法》的颁布以及此后一系列推动农村教师队伍合格化建设政策文件的颁布,农村教师队伍建设走向法制化、合格化道路,伴随而来的是农村教师的生活待遇以及社会地位的提升。此外,这一时期我国民办教师暴露的问题越来越突出,国家已意识到民办教师已不能适应农村教育发展的需求,开始着手解决农村民办教师的存留问题^①。

(三)深化改革阶段(1993—2005年):农村教师队伍建设由规模扩张转向质量提升

1993—2005年我国教育政策的主导方向是深化教育体制改革,逐步建立起与社会主义市场经济体制、政治体制以及科技体制改革相适应的教育新体制。受此影响,这一时期我国农村教师政策亦进入深化改革发展阶段。通过梳理相关政策文本,发现这一时期的农村教师政策主要涉及这几个方面:一是着力提升农村教师的专业素质。1993年,教育部颁布《中国教育改革与发展纲要》,《纲要》在总结新中国成立以来教育经验的基础上提出深化教育体制改革的要求,提出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,这自然对广大农村教师队伍建设提出了发展要求。此后,国家相继颁布《中华人民共和国教师法》(1993)、《中华人民共和国教育法》(1995),对教师的权利和义务、培训、考核、待遇、奖励以及法律责任等进行了明确说明,有助于建设高素质

^① 上世纪90年代农村民办教师的主要问题不同于改革开放初期农村民办教师的主要问题。改革开放初期农村民办教师存在的主要问题表现为由“文革”带来的质量低下、管理混乱等,重在恢复管理秩序。而90年代农村民办教师的主要问题表现在素质低下,难以适应社会发展需要。

的农村教师队伍。为了提升教师质量,教育部于1999年印发《关于师范院校布局结构调整的若干意见》,要求将以往三级师范教育体制改为二级教师教育体制,中等师范学校逐渐被取缔^[9]。受师范教育改革发展影响,农村教师队伍的学历有所改观,高学历人数增加。二是切实保障农村教师的工资待遇。2001年,国务院发布《关于基础教育改革与发展的决定》要求将农村教师工资的管理权上收到县,由于县的财政能力远远大于乡镇,农村教师的工资有了更稳固的保证。2005年出台的《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》要求完善农村中小学教师工资保障机制,确保农村教师工资的足额发放。三是加强农村教师的职后培训工作。国家先后出台的《关于深入推进农村教育综合改革的意见》(1995)、《关于进一步加强农村教育工作的决定》(2003)、《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》(2005)均提出重视农村教师的职后培训工作,这些政策文件的出台对提高农村教师队伍专业素质、推进农村教育的良性发展具有重要的促进作用。

这一阶段是我国政治、经济、科技文化深化改革发展阶段,与之相适应的教育也逐渐步入深化改革阶段。在深化改革阶段,农村教师数量短缺已不是农村教育发展最为主要的矛盾,党和国家对农村教师的关注重点逐渐从农村教师的数量转移到农村教师的专业素质。此期间颁布的《中华人民共和国教师法》和《中华人民共和国教育法》规范了农村教师的权利和义务,为打造高素质农村教师队伍提供了法律依据。这一时期的一个显著特点是国家制定了严格的教师资格制度,通过教师资格认证制度来保证教师的素质要求。此外,这一阶段国家还继续加强农村教师的职后培训工作,这对于提高农村教师队伍的整体综合素质也具有重要的促进作用。

(四)“倾斜”发展阶段(2006—2012年):多维度推进农村教师队伍快速发展

2006—2012年是我国农村教育发展的“黄金期”,在这一阶段,党和国家大力倡导建设社会主义新农村,颁布的一系列教育政策具有明显向农村教育“倾斜”的倾向,农村教育得到快速发展。受诸多“倾斜”政策的影响,农村教师队伍的来源、质量和生活待遇较以往有了很大的改善。2006年,中共中央、国务院出台《中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,提出把“三农工作”放在国家工作的重中之重,加快发展农村义务教育,加强农村教师队伍建设。同年,第十届全国人民代表大会修订的《中华人民共和国义务教育法》中多条规定透露出向农村教育倾斜的趋势^[7]。具体来说,这一时期国家对农村教师队伍建设的倾斜主要体现在以下几个方面:一是对农村教师来源补充的倾斜。为了稳定农村教师的数量和提高农村教师的质量,党和国家先后颁布和实施了城镇教师支援农村教育政策(2006)、大学生志愿服务西部计划(2006)、特岗教师计划(2006)、免费教育师范生政策(2007)以及“国培”计划(2008),这为农村地区学校输入了大量的优质教师,有力地提升了农村教师的整体素质。二是对农村教师工资待遇的倾斜。国务院先后出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(2010)、《国务院关于加强教师队伍建设的意见》(2012)均提出对长期在农村基层和边远地区工作的教师在工资待遇、职务评聘等方面适当倾斜,以此激励更多优秀人才到农村从教。三是对农村教师培训工作的倾斜。2011年,教育部出台《关于大力加强中小学教师培训工作的意见》,提出义务教育师资队伍建设的重点,有计划地组织和实施中小学教师全员培训。四是对农村教师职称评聘的倾斜。2012年,教育部等五部委联合出台的《关于大力推进农村义务教育教师队伍建设的意见》提出各地要重点建设农村义务教育教师队伍,职务(职称)晋升向村小和教学点专任教师倾斜。

这一阶段是我国社会主义新农村建设的重要时期,党和国家对农村建设采取了一系列的倾斜照顾政策,受“倾斜”政策的影响,农村教师队伍建设也获得了跨越式发展。这一阶段,国家对农村教师队伍建设的倾斜主要体现在对农村教师来源的倾斜(如特岗计划、免费师范生政策等)、对农村教师生活待遇的倾斜(如工资、编制倾斜)、对农村教师职后培训的倾斜以及对农村教师晋升渠道的倾斜等,受这些倾斜政策的影响,农村教师队伍的现状有了很大的改观。

(五)底部攻坚阶段(2013年至今):着重关注乡村教师队伍建设^①

自2013年《教育部财政部关于落实2013年中央1号文件要求对在连片特困地区工作的乡村教师给予生活补助的通知》出台以来,我国农村教师队伍建设进入底部攻坚阶段,党和国家对农村教师队伍建设的关注点进一步聚焦到更为薄弱的乡村教师身上。2015年,国务院办公厅发布《乡村教师支持计划(2015—2020年)》,提出把乡村教师队伍建设摆在优先发展的战略地位,从乡村教师的师德水平、补充渠道、生活待遇、编制标准、职称(职务)评聘、能力素质以及荣誉制度等七个方面对乡村教师队伍建设提出新的要求。此后,为进一步贯彻和落实《乡村教师支持计划(2015—2020年)》,教育部研究制定了一系列的乡村教师培训指南。2017年,国务院出台的《国家教育事业发展规划“十三五”规划》将乡村教师队伍建设列为国家教育“十三五”规划的重点,提出加强乡村教师队伍建设,全面落实乡村教师生活补助政策。2018年1月出台的《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》从多个角度为新时代我国乡村教师队伍建设明确了方向。《意见》特别指出推动城镇优秀教师向乡村学校流动,教师编制向乡村小规模学校倾斜。2月,教育部等五个部门联合发布《教师教育振兴行动计划(2018—2022年)》,要求为乡村学校培养“下得去、留得住、教得好、有发展”的合格教师。9月,李克强总理在全国教育大会上强调要把更多教育投入用到乡村师资队伍上,落实乡村教师各类保障政策。2019年2月,中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》,提出全面加强新时代教师队伍建设,对教育现代化背景下乡村教师队伍建设提出了新的要求。需要注意的是,这两个文件都特别强调加强师德建设工作,可见师德建设将是未来一段时期内乡村教师队伍建设的重要内容。

这一阶段是以习近平总书记为核心的党中央推进教育事业发展的新时代,也是我国农村教师队伍建设的新时代,新时代国家颁布的一系列农村教师政策具有强烈的现实针对性和鲜明的时代感,尤其是《乡村教师支持计划(2015—2020年)》《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》《中国教育现代化2035》的颁布为我国农村教师队伍建设指明了新的发展方向,具有里程碑意义。通过分析相关的政策文本可以发现这一阶段的农村教师政策主要关注和解决的是偏远地区乡村教师队伍建设的一系列问题,较以往笼统地谈农村教师显得更具有针对性,这也可见乡村教师队伍的建设和发展将是当前和今后一段时期内党和国家关注的一个重点方向。

四、认识与思考

(一)新中国成立以来农村教师政策的演变特征

第一,农村教师政策的价值取向整体上经历了“大规模扩张”“数量稳定”“专业合格”“高素质发展”的变化。新中国成立初期,百废待兴,为了满足工农大众及其子女受教育的需求,国家允许多种形式办学,相继颁布的一系列教育政策推动了农村教师队伍的发展。此后,普及小学教育在相当一段时期内是国家教育政策的重要方面,受此影响,农村教师(尤其是农村民办教师)数量“大规模扩张”。改革开放初期至上世纪八十年代中期,由于国内的政治、经济、文化刚刚复苏,教育发展还相对落后,为了更好地普及小学教育,农村教师政策关注的重点是“数量稳定”。此后,随着《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国教师法》的颁布以及国家教师资格认定制度的实施,农村教师的“专业合格”受到重视。及至新世纪,随着社会多元化发展以及大众生活水平的提高,人们开始追寻高质量的教育,对教师素质的要求越来越高,农村教师政策的价值取向逐渐转为促进农村教师“高素质发展”。

^① 乡村教师不同于农村教师,乡村教师属于农村教师的一部分,其依据是《中国教育统计年鉴2011》将城乡划分为城区(含主城区、城乡结合部)、镇区(含镇中心区、镇乡结合区、特殊区域)、乡村(含乡中心区、村庄)。笔者认为“农村”=“镇区”+“乡村”,镇区教师和乡村教师共同构成农村教师。

第二,农村教师政策的发展始终随着中国政治、经济、文化的变迁而发展,每一阶段颁布的农村教师政策都被打上了鲜明的时代烙印。新中国成立初期,由于政权不稳定,为了迎合国家政治形势发展的需要,国家颁布的农村教师政策注重对农村教师进行思想改造,具有浓郁的政治色彩;“大跃进”时期国家颁布的农村教师政策受到“浮夸风”“共产风”的影响,以大规模扩充农村教师队伍为主要内容;“文化大革命”期间的农村教师政策反映出鲜明的“阶级斗争色彩”;改革开放以来,农村教育焕发生机,农村教师政策走向多元、开放的局面,随着时代的发展,为了满足农村教育对高素质教师的需求,农村教师政策逐渐实现了从注重教师数量(“普九”时期)到重视教师专业素质(新世纪以来)的转变。

第三,农村教师政策的发展体现出由“隐性”到“显性”的变化。新中国成立初期至此相当长的一段时间内,我国颁布的农村教师政策更多的是内附于宏观国家政策或大的教育政策之中,并没有专门针对农村教师队伍建设的政策文件,农村教师政策可以说是处于一种“隐性”的状态。随着社会的发展,国家越来越重视农村教师队伍的建设发展,颁布和实施的农村教师政策越来越“显性化”,诸如《关于落实2013年中央1号文件要求对在连片特困地区工作的乡村教师给予生活补助的通知》以及《乡村教师支持计划(2015—2020年)》等专门指向农村教师队伍建设的政策文件开始出现。

第四,农村教师政策的内容更加丰富,逐渐走向多元化、多样化的多维关注。新中国成立初期至上世纪九十年代间颁布的大多数农村教师政策都是着重解决农村教师的某一方面或少数几个方面的问题,政策内容显得比较单一。进入新世纪,党和国家颁布的农村教师政策日益多元化,农村教师政策从整体上看不仅种类多、涉及面越来越广,而且一个政策中往往涉及多个方面的农村教师建设问题,如《乡村教师支持计划(2015—2020年)》更是从乡村教师的师德水平、生活待遇、补充渠道、能力素质、教师流动、编制标准、职称(职务)评聘以及荣誉制度等八个方面对乡村教师队伍的建设和发展做出了要求。

第五,农村教师政策的科学性与现实针对性日益突出。新中国成立初期,为了巩固新生的革命政权,国家颁布的农村教师政策并没有完全从中国教育的实际出发,而是更多地服务于政治建设,“政治觉悟”“思想改造”“又红又专”等字眼常见于当时的政策文件中。在“文化大革命”期间,农村教师政策更是一度沦为阶级斗争的工具。改革开放以来,我国颁布的一系列农村教师政策始终以党的科学理论为指导,坚持实事求是的原则,遵循教育发展的科学规律,能够真正地立足中国农村教育的现实问题,推动农村教师队伍建设的良性发展,具有很强的现实针对性和鲜明的时代感,如近年来颁布的《乡村教师支持计划(2015—2020年)》《中共中央 国务院发布关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》《教师教育振兴行动计划(2018—2022年)》《中国教育现代化2035》等政策文件为我国新时代的农村教师队伍建设指明了科学的发展方向,推动我国农村教师队伍建设迈向新的台阶,具有里程碑意义。

(二)对新中国成立以来农村教师政策的省思

纵观新中国成立以来我国农村教师政策的变迁轨迹,我们会发现70年来我国农村教师政策的体系越来越完善,政策内容越来越丰富、多元,尤其是改革开放以来颁布的农村教师政策越来越贴切农村教育实际,整体上逐渐走向科学、系统、全面的发展道路,对我国农村教师队伍的良性发展产生了深远而重要的影响。但是,当前我国的农村教师政策仍然存在着一些不容忽视的问题,这些问题制约着农村教师队伍的长远发展。

第一,我国的农村教师政策更多是以“项目”“计划”“工程”的形式出现的,缺乏促进农村教师队伍建设的长效机制。以“项目”“工程”“计划”等形式出台的农村教师政策虽然目标明确、具有较强的针对性,但是由于其时间较短,具有临时性、变动性等特点,(如《中小学教师继续教育工程方案(1999—2002年)》的实施时间只有3年,《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的实施时间只有5

年,《教师教育振兴行动计划(2018—2022年)》的实施时间只有4年,容易沦为地方官员短期内片面追求政绩的工具。农村教育发展任务的复杂性和艰巨性决定了农村教师队伍建设是一个长期的过程,不可一蹴而就。为此,国家相关部门在制定农村教师政策时要具备战略的眼光,在基于特殊国情的基础上对我国当前农村教师队伍建设的现状和未来发展目标进行深入的分析与思考,从农村教师的选拔、培训、专业发展、生活保障、职称评定等方面统筹规划、合理安排,形成一种既立足于当前的现实状况,又能面向未来发展的长效机制^[10]。

第二,目前我国农村教师政策体现更多的是一种“输血型”政策,如部分政策鼓励城镇教师到农村轮岗任教,部分政策在工资待遇、编制、职称评聘等方面向农村倾斜等。从长远来看,这种“输血型”的农村教师政策对农村教师的发展只是一种辅助性的作用,解决的还只是面上的问题,并不能从根本上解决农村教师队伍建设存在的问题,且容易滋长农村教师“等、靠、要”的惰性思想。农村教师队伍建设需要“输血型”的教师政策,但更需要“造血型”的教师政策。“造血型”的农村教师政策旨在帮助农村教师自主发展,从农村实际出发,充分挖掘农村场域的优势,培养能够真正扎根农村、热爱农村教育事业的农村教师,这种农村教师政策可以说是一种“内涵式”的教师发展政策。虽然当前不少的农村教师政策中提到要重视对农村教师进行在职培训,提高农村教师的教育教学能力,体现出“内涵式”发展的倾向,但这些培训更多的是以城市教师发展为导向的“向心性”发展,实质上是对城市教师发展的一种“复制”,忽视了农村教育的实际状况,致使培训效果不佳。对此,在制定农村教师政策时要基于一种城乡特征思维^①来看待当前的农村教师队伍建设现状,善于发掘农村教师的潜在优势,在政策话语体系中适当增加“向农性”的成分,在具体政策内容上增添一些引导农村教师自我发展的项目,力求“输血型”政策与“造血型”政策完美结合,切实提高农村教师队伍的专业素质,真正改善农村地区的教育质量。

第三,对新中国成立以来国家颁布的农村教师政策文本进行分析,可以发现我国历年来颁布的农村教师政策更多的只是在“规定”“要求”或“鼓励”相关部门和人员“应该做什么”或“不应该做什么”,而对于政策执行中可能存在的“逾越”行为或者未切实遵循政策内容的“放任”行为,在相关的政策文本中并未提出明确的惩戒措施,这容易出现基层人员在执行相关农村教师政策时对政策敷衍应付,致使一些好的农村教师政策仅仅囿于口号或形式。因而,笔者认为在制定农村教师政策时,政策文本中除了标明所要实施的系列政策条款外,还应在相应政策文本中附加表述清晰的惩戒措施,督促相关部门及人员切实履行相应的责任,真正把农村教师政策落到实处。

第四,我国农村教师政策的内容结构有失均衡,分析新中国成立以来国家颁布的农村教师政策文本,能够发现历年来我国农村教师政策针对的目标群体主要是处于农村义务教育阶段的中小学教师,而对农村幼儿教师、职业教育教师以及成人教育教师等教师群体关注不足。相对于城市教师而言,农村教师队伍的发展一直处于弱势地位,但随着改革开放以来国家对农村教育的日益重视,农村的义务教育获得了大的发展,义务教育阶段的教师队伍状况有了很大的改观,但农村的学前教育、职业教育、成人教育目前还没有受到应有的重视,其相应的教师队伍建设状况不容乐观。农村幼儿教育、职业教育以及成人教育是我国农村教育的重要组成部分,其教师队伍直接影响了相应教育的质量,进而影响到整个农村教育发展的大局。为了有力破除农村教育内部发展长期存在的不平衡、不充分现象,今后的农村教师政策应适当地向农村幼儿教师、成人教育教师以及职业教育教师倾斜,务必使农村教师队伍整体上形成协调有序的发展格局,进而呈现出良性的发展态势。

第五,新中国成立以来我国颁布的一系列农村教师政策体现更多的是一种“中央强制型”政策,

^① “特征思维”是东北师范大学秦玉友教授在《教育城镇化的异化样态反思及积极建设思路》一文中提到的观点,文章提出将城乡教育的优劣思维转向城乡教育的特征思维,要把城镇教育和农村教育看成不同类型的教育。笔者在此借用这个概念用以表达农村教师和城镇教师是两种不同类型的教师,不能以优劣的眼光来区别对待,要辩证地看待农村教师,善于发掘其优势。

即农村教师政策由少数专家和学者设计,以党中央或教育部等部委名义发布,强制性地层级推进,很少有转发地方基层政府或教育部门研制的政策文件,这虽然有利于短期内在全国大范围贯彻党和国家的教育意志,但容易忽视地方基层教育部门乃至农村一线教师的呼声,这样的政策在实际运行中可能受到显性或隐性的抵制。故而,今后在制定和颁布农村教师政策时,中央政府应“放下身段”,吸取地方基层政府的政策经验,及时转发地方基层政府颁布的有益政策文件,同时鼓励民间教育机构积极为农村教师政策的制定建言献策,只有这样才能真正关注到一线农村教师的呼声,聚焦实际问题,进而构建有利于农村教师队伍长远发展的教师政策。

第六,新中国成立以来我国颁布的农村教师政策更多的是一种“问题驱动型”政策,即有了问题才引起相关部门的重视,进而制定政策进行补救,这样的农村教师政策存在“头痛医头,脚痛医脚”之嫌。“问题驱动型”教师政策因其具有强烈的现实针对性而被赋予重要地位,但政策立足于现实是为了更好地展望未来,农村教师政策除了映照现实问题外还应具备前瞻性和预测性。为此,要以我国当前社会发展面临的“不平衡、不充分”这个主要矛盾为突破口,通过目标规划、顶层设计和蓝图导引^[11],打造农村教师队伍建设的长效机制,达到“未雨绸缪”之效。此外,在制定农村教师政策时要有一种国际视野,要以开放的态度借鉴他国的政策经验,当前日本的农村教师任教津贴政策、韩国的教师交流政策、澳大利亚的在职教师培训政策等政策中有很多有益的成分值得我们学习和借鉴^[12]。我们在制定农村教师政策时,要在立足国情的基础上有选择地吸收这些国家有益的政策经验,更好地推动我国农村教师政策的建设发展。

参考文献:

- [1] 檀慧玲,刘艳. 乡村教师政策发展的特点、问题及建议[J]. 教学与管理,2016(16):13-15.
- [2] 张乐天. 新中国成立以来农村教育政策的回顾与反思[M]. 北京:北京师范大学出版社,2016:3-34.
- [3] 张畅. 中国百年教师教育政策的演变及特点[J]. 河北师范大学学报(教育科学版),2011(4):16-21.
- [4] 葛军,陈剑昆. 我国教师教育政策的历史透视[J]. 黑龙江高教研究,2005(7):42-44.
- [5] 王慧. 中国当代农村教育史论[M]. 北京:光明日报出版社,2014:28.
- [6] 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.
- [7] 李霞. 我国农村教师政策历史脉络与评析[J]. 湖州师范学院学报,2011(6):118-121.
- [8] 马永全. 近30年来我国农村教师教育政策的回顾、反思与展望[J]. 教育导刊(上半月),2013(12):25-28.
- [9] 邹奇,苏刚. 建国后我国农村教师政策变迁及应然走向[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版),2016(1):130-134.
- [10] 邵泽斌. 新世纪国家对农村教师队伍建设的特别性支持政策:成效、问题与建议[J]. 南京师大学报(社会科学版),2010(5):74-79.
- [11] 李森,崔友兴. 新型城镇化进程中乡村教育治理的困境与突破[J]. 西南大学学报(社会科学版),2016(2):82-89.
- [12] 孙德芳. 保障农村教师发展的国际经验[J]. 中国教育月刊,2012(12):31-35.

责任编辑 曹 莉

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>