

《乡村教师支持计划(2015—2020年)》 实施情况的调查研究

冯 帮,何 淑 娟,李 田

(湖北师范大学 教育科学学院,湖北 黄石 435002)

摘 要:通过问卷、访谈等方式对《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的实施情况进行调查研究,结果发现:《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的实施成效主要表现在乡村教师流失减少、工资待遇提高、培训机会增多、补充机制逐步完善以及教师轮岗增多五个方面;在这一计划的实施过程中也出现了五个方面的问题,主要表现为《乡村教师支持计划(2015—2020年)》知晓度低、经费投入不足、教师空缺现象依然严重、职称评聘不尽合理、激励措施乏力。据此,提出四项建议:以省级政府为主导逐级宣传相关政策,增加机动编制补充乡村学校短缺学科教师,由教育行政部门统筹组织乡村教师职称评聘,以省为单位建立乡村教师专项奖励基金,从而充分发挥教师政策的作用,努力提高政策效能。

关键词:乡村教师;乡村教育;教师轮岗;乡村教师专项奖励;乡村教师补充机制

中图分类号:G520 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2018)05-0074-10

乡村学校是我国覆盖范围最广的基层教学单位,乡村教育是教育的基石,乡村教师是乡村教育的根本。2015年6月,国务院颁布实施《乡村教师支持计划(2015—2020年)》,从落实乡村教师工资待遇、补充渠道、职称评聘、教师培训等方面提出了总体要求和八大举措,以缩小城乡师资水平差距,促进乡村教师队伍建设,让每个乡村孩子都能接受公平、有质量的教育^[1]。《乡村教师支持计划(2015—2020年)》实施以来,乡村教师问题引起了学术界的关注。目前多数学者主要针对政策文本进行研究,对《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的具体内容及实施意义等方面进行了解读^[2-7],但是针对这一政策实施情况的调查研究还不够全面深入。本研究选取湖北省随县作为个案进行实地调查,通过实证调查进一步分析该政策实施的成效及存在的问题,进而为《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的有效实施提出建议。

一、研究设计

(一)随县简况

随县位于湖北省西北部,地处桐柏山南麓、大别山西端、大洪山东北部,总人口98.14万(其中农村人口约93万),经济发展水平居湖北省中等,居民富裕指数与发展动力指数均低于全国水平。

收稿日期:2018-06-29

作者简介:冯帮,教育学博士,湖北师范大学教育科学学院副教授,硕士生导师。

何淑娟,湖北师范大学教育科学学院本科生。

李田,湖北师范大学教育科学学院本科生。

基金项目:国家自然科学基金管理科学部重点项目“基础教育公平实现机制与服务均等化研究”(71433004),项目负责人:冯帮;湖北省教育厅人文社会科学研究一般研究项目“城镇教师农村支教模式创新研究”(15Y133),项目负责人:冯帮。

该县属于相对落后地区,以农业为主,有 107 所中小学和 3 000 多名乡村教师,具有一定的代表性。

(二) 研究对象

本次调查对象主要为随县各乡镇中小学教师、中小学校长以及教育局领导。本研究采用分层抽样的调查方法从随县抽取了 A、B、C、D 4 所学校作为样本。其中:A 学校与 B 学校为小学,基础设施良好;C 学校为初中,历史悠久,底蕴丰厚,人才辈出;D 学校为初中,拥有一支团结、实干、高素质的具有开拓精神的教师队伍。选取随县这 4 所学校的教师作为调查对象,具有一定的代表性,由此得出的结论有一定的普遍性。本次问卷调查涉及随县 3 个乡镇的 300 名中小学教师。

本次主要调查对象的基本情况包括乡村教师性别、任教学段及教龄,详见表 1。

(三) 问卷调查与访谈

课题组对教师采用问卷调查和结构性访谈相结合的形式,对教育局领导及中小学校长则主要采用结构性访谈。调查问卷由 4 部分组成:第 1 部分为乡村教师基本信息;第 2 部分为乡村教师生活状况和职业发展现状,包括生活待遇、能力培养、教师来源、编制标准等 4 个方面;第 3 部分为《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》实施后的影响及实施效果满意度的调查,包括激励机制、补充机制、教师流动、教师轮岗、基础设施等 5 个方面;第 4 部分为该计划在实施过程中存在的问题,包括地方政府对政策的宣传力度、资金投入力度、激励措施、教师职称评聘等。问卷采用李克特量表的形式,被调查者对问题陈述的回答分为“非常赞同”“赞同”“不知道”“不赞同”“非常不赞同”5 种。课题组共发放问卷 300 份,回收问卷 292 份,回收率为 97.33%。剔除无效问卷 4 份,有效问卷共 288 份,有效率为 98.63%。

访谈对象涉及 3 类群体。第一类是随县教育局领导。课题组共访谈教育局领导 3 人,3 位领导分别分管组织人事、队伍管理、基础教育、教学教研、招生考试等工作。第二类是中小学校领导,课题组共访谈校领导 4 人,他们分别是新街镇中心学校和洪山镇中心小学的负责人。第三类是中小学教师,课题组共访谈教师 11 人,其中小学教师 2 人、初中教师 9 人。访谈问题设计的维度与问卷设计的维度基本一致,包括乡村教师的生活状况和职业发展现状、《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》实施后的成效以及实施过程中存在的问题。

(四) 数据处理

对调查数据进行分类整理,通过 SPSS22.0 进行统计分析,并记录整理访谈内容,尽量保证数据分析的客观性和精确性。

二、《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》实施的成效

本研究以《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》提出的八大举措为依据,从乡村教师流动情况、乡村教师生活待遇、乡村教师能力素质、乡村教师补充渠道、乡村教师轮岗制度等方面来评估《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》的实施成效。通过实地调研发现,这一计划的实施成效主要表现在以下五个方面:

(一) 教师流失减少,师资趋于稳定

近年来,国家重视发展乡村教育,而乡村教育发展的关键在于乡村教师队伍的稳定。课题组在对随县乡村教师的调查过程中发现,《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》实施后乡村教师流失明显减少。问卷调查数据结果显示,75.70%的教师表示流向城市的乡村教师很少,对问题“您周围流向城市的乡村教师很少”的回答,17.40%的教师表示非常赞同,58.30%的教师表示赞同(详见表 2)。由此可见,乡村教师流失明显减少,师资队伍趋于稳定,这在访谈中也得到了印证。

表 1 调查对象基本情况(n=300)

项目	分类	人数(n)	占比
教师性别	男	191	63.67%
	女	109	36.33%
教龄	5 年以下	49	16.33%
	6~10 年	33	11.00%
	10 年以上	218	72.67%
任教学段	小学	150	50.00%
	初中	150	50.00%

在问及《乡村教师支持计划(2015—2020年)》在随县实施以来乡村教师流失情况的变化时,随县教育局工作人员表示,《乡村教师支持计划(2015—2020年)》实施至今,随县乡村教师的流失现象明显减少。通过深入访谈了解到,乡村教师流失减少的原因是在落实《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的过程中随县相关部门采取“逢进必考”的方式控制乡村教师流动,在城镇学校确实缺少教师、乡村教师特别优秀的前提下综合考核,提高门槛,从而减少了乡村教师流失数量。

此外,通过对教师的访谈发现,被调查学校的教师流向城市的很少,学校教师比较稳定,变动不大。《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的实施,尤其“全面提高乡村教师生活待遇”这一举措的实行,增强了教师留在乡村工作的信心。在访谈中有教师表示:“乡村教师待遇的提高让我不再想要争着去城市教学,因为在乡村教学的工资和城市相差不大,并且城市离家远。”综上所述,从总体上看,乡村教师流失减少,师资趋于稳定,《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的实施起到了“稳定器”的作用。

(二)工资待遇提高,生活压力减轻

工资待遇作为教师劳动价值的体现,是教师生存的保障。而乡村教师工资待遇低,降低了乡村教师岗位的吸引力,不利于乡村教师队伍的建设。《乡村教师支持计划(2015—2020年)》提出的“提高乡村教师生活待遇”这一举措取得了一定的成效,改善了教师生活状况。问卷数据结果显示,对问题“《乡村教师支持计划(2015—2020年)》实施后您的生活待遇有所提高”的回答,26.70%的教师表示非常赞同,45.80%的教师表示赞同(详见表3)。根据以上数据得知,72.50%的教师认可自2015年该计划实施以来自身的生活待遇有所提升。这说明,自2015年《乡村教师支持计划(2015—2020年)》实施以后,随县绝大多数教师薪资提高,生活条件得到改善。

通过深入调查与访谈得到的资料表明,在提高教师待遇方面,《乡村教师支持计划(2015—2020年)》自2015年实施以来起到很大作用。首先,被访谈的教师表示:“2015年之后工资待遇的提高让我觉得生活和工作压力减轻,我不用整天担心自己没有生活来源,我可以专注于教学,也就做到了工作与生活的平衡。”被问到教师待遇提升的具体幅度时,有教师表明2015年至今,工资上涨了1000元左右。这证明教师生活待遇确实得到了提高,该计划的实施不仅缓解了教师的生活压力,而且对教师工作压力的减轻作用也是毋庸置疑的。其次,在对学校领导的访谈过程中,洪山镇中心小学的工作人员陈述:“对教师,尤其是年轻教师,首先考虑的是他们的住宿和生活,有了稳定的条件才能让其安心工作。”学校为教师提供良好的住宿环境,才能为教师的教学提供保障。最后,随县教育局的工作人员在访谈中表示:“自2015年以来,乡村教师报考现状有所改善,报考乡村教师的数量较以前有所提升,这很大程度上是乡村教师待遇提高产生的结果。在随县地方财力薄弱的条件下,地方政府克服困难优先保障教师待遇,确保各项福利津贴及时发放到位,关注教师的生活条件,认真贯彻执行《乡村教师支持计划(2015—2020年)》各项具体措施。”调查结果表明,教师工资待遇得到提升,乡村教师流失率随之减少,乡村教师岗位吸引力随之增强,乡村教师队伍趋于稳定。只有解决了生存问题,没有后顾之忧,工作压力明显减轻,教师才能全身心投入乡村教育,促进乡村教育发展。

表2 教师对问题“您周围流向城市的教师很少”的回答

	百分比
非常赞同	17.40%
赞同	58.30%
不知道	8.70%
不赞同	6.90%
非常不赞同	8.70%

表3 教师对问题“《乡村教师支持计划(2015—2020年)》实施后您的生活待遇有所提高”的回答

	百分比
非常赞同	26.70%
赞同	45.80%
不知道	14.90%
不赞同	7.60%
非常不赞同	5.00%

(三) 培训机会增多, 能力素质提升

《乡村教师支持计划(2015—2020年)》八大举措中明确提出要全面提升乡村教师专业能力, 全面提高乡村教师思想政治素质和师德水平。该计划实施后, 乡村教师培训机会增多、培训力度加大, 乡村教师专业能力、师德水平得到提升。课题组在对乡村教师进行问卷调查后发现, 学校为教师提供外出学习、交流经验的机会增多。调查结果显示, 对问题“学校经常为教师提供外出学习、交流经验的机会”的回答, 有 17.50% 的教师表示非常赞同, 47.30% 的教师表示赞同(详见表 4)。以上数据说明, 《乡村教师支持计划(2015—2020年)》实施以来, 乡村学校的教师参与培训、外出学习的机会增加, 他们能够更多地走出去, 在交流学习中获得更多的教育信息和教育方法, 提升自身的专业能力。

表 4 教师对问题“学校经常为教师提供外出学习、交流经验的机会”的回答

	百分比
非常赞同	17.50%
赞同	47.30%
不知道	7.00%
不赞同	23.20%
非常不赞同	5.00%

从访谈资料中可以了解教师培训的基本情况。随县教育局工作人员表示:“教师培训有国培、省培、县培, 同时各学校还根据自身情况进行校本培训, 相较于以前来说, 培训力度是加大了不少, 教师素质确实得到了提升。”除了专业交流学习之外, 思想政治学习和师德教育也在不断强化。问卷调查表明, 有 20.50% 和 60.40% 的教师对问题“学校经常开展思想道德学习活动”表示非常赞同和赞同。同时在对随县新街镇中心学校的工作人员进行访谈的过程中, 了解到该学校每周会利用 1~2 小时开展道德讲堂活动, 利用丰富多彩的形式对教师进行师德教育和思想政治教育, 不断提高教师的理论素养和思想政治素质。

(四) 补充机制建立, 教师结构优化

《乡村教师支持计划(2015—2020年)》实施后, 乡村教师来源渠道得到拓展, 中小学校乡村教师数量得到一定的补充。乡村学校教职工编制逐渐按照生师比与班师比相结合的方式核定, 教师统一公开招聘制度也得到有效完善, 乡村教师补充的长效机制正在逐步建立。在访谈过程中, 随县新街镇中心学校工作人员表示, 自 2015 年以来, 学校新招录的教师较之前数量增多, 每年平均有 5~6 个新教师进学校, 这个比例相比于以前来说非常大, 对于缓解学校教职工日益老龄化的问题有一定的作用, 同时优化了教师年龄结构。

表 5 教师对问题“《乡村教师支持计划(2015—2020年)》实施以来, 教师岗位吸引力增强”的回答

	百分比
非常赞同	9.00%
赞同	32.60%
不知道	24.90%
不赞同	23.00%
非常不赞同	10.50%

另一方面, 《乡村教师支持计划(2015—2020年)》实施以来, 教师岗位吸引力增强, 在一定程度上推动了乡村教师补充机制的建立。问卷调查发现, 有 9.00% 的教师对乡村教师岗位吸引力增强表示非常赞同, 32.60% 的教师表示赞同(详见表 5)。将近一半的教师认可在《乡村教师支持计划(2015—2020年)》实施后, 乡村教师岗位吸引力增强。

乡村教师岗位吸引力增强, 报考乡村教师的人就会相对增多, 乡村学校每年招录教师的比例也将加大, 年轻教师增多, 学校教师的年龄结构得到改善。此外, 目前乡村教师的来源渠道主要是教师招聘和师范生毕业分配入职, 这两种来源渠道的教师大部分是师范院校毕业的学生, 专业素养与能力较高, 学历水平也较以前有所提升, 这使教师的学历结构更趋合理, 提升了乡村教师的整体专业水平。综上所述, 《乡村教师支持计划(2015—2020年)》在完善乡村教师补充机制方面起到了重要作用, 优化了教师的学历结构, 为乡村教师队伍建设补充了师资力量。

(五) 教师轮岗增多, 教学动力增强

《乡村教师支持计划(2015—2020年)》提出:“推动城镇优秀教师向乡村学校流动。县域内重点推动县域学校教师到乡村学校交流轮岗, 乡镇范围内重点推动中心学校教师到村小学、教学点交

流轮岗。”^[1]目前随县教师交流方式主要是城乡教师交流和乡镇范围内教师交流。从问卷调查结果来看,城乡教师交流占少部分,从城镇流动到乡村学校的教师不多,有7.00%和26.00%的教师对问题“您身边有许多教师是从城镇流动过来的”表示非常赞同和赞同(详见表6)。城镇教师到乡村进行轮岗交流大多数是因为自身职称职务提升的需要,相关制度规定城镇教师晋升必须满足在乡村学校任教1年的条件,这一硬性要求在一定程度上推动了城乡教师流动,最大限度地利用教师人才,满足乡村教育教学条件的需要。

除了城乡教师轮岗交流之外,乡镇域内的教师交流轮岗占主要部分。在访谈中,新街镇中心学校工作人员特别强调了近几年镇域内教师轮岗交流对学校教学管理工作的促进作用。他说:“流水不腐,户枢不蠹,一个学校如果长年累月没有新鲜血液注入,没有人才流动,那学校管理理念、教学模式必将日渐僵化,这对于学校的发展是有百害而无一利的。”他表示,近几年的教师轮岗交流提高了教师教学的积极性,增强了工作动力,在新环境、新同事的激励下,教师职业倦怠情况有所好转,由于教师流动带来的教师间的良性竞争不断促进了教师自身教学业务能力的提升。与此同时,不仅教师需要流动,校领导也需要流动,且需要起到带头示范作用,不断更新学校管理理念,加强彼此间的交流合作,形成乡村学校合力发展局面,共同推动乡村教育的发展。还有教师陈述:“近几年有城镇优秀教师以支教的方式来学校进行教学,不仅缓解了学校教师空缺的问题,而且对教育资源、教育信息的共享起到了一定作用。”另外,洪山镇中心小学工作人员表示:“师资力量较好的学校会派一到两名教师去农村支教1至2年。除外,每年还有‘送课下乡’,即城镇教师去农村学校展示优质课,教村里的学生学习。”作为教育行政部门人员,对于城镇优秀教师的流动,随县教育局工作人员表示:“由城市到乡村的教师多是支教形式,随县针对国家政策出台相应的政策,规定镇区学校的每个老师5年内必须在农村地区支教至少1年。”这说明2015年《乡村教师支持计划(2015—2020年)》出台后,随县采取了相应措施,推动城镇优秀教师向乡村学校流动。教师轮岗交流是培养教育人才、充分利用教育资源的一种方式,能够相对缓解教育发展地域不平衡的问题,促进了县域内教师的相互交流,提升了教学工作积极性,为乡村学校发展不断补充着新生力量。

表6 教师对问题“您身边有许多教师是从城镇流动过来的”的回答

	百分比
非常赞同	7.00%
赞同	26.00%
不知道	16.20%
不赞同	37.70%
非常不赞同	13.10%

三、《乡村教师支持计划(2015—2020年)》实施中存在的问题

调查显示,《乡村教师支持计划(2015—2020年)》在实施中存在一系列问题,主要表现为:《乡村教师支持计划》知晓度相当低,经费投入不足,教师空缺现象依然严重,职称评聘不尽合理,激励措施缺乏。

(一)《乡村教师支持计划(2015—2020年)》知晓度相当低

尽管早在2015年国家就已出台《乡村教师支持计划(2015—2020年)》,但本次调查发现,该计划知晓度相当低。一方面,调查结果显示,37.50%的教师对《乡村教师支持计划(2015—2020年)》不够了解,28.80%的教师对该计划非常不了解(详见表7)。这说明教师对《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的知晓度很低,这是该计划在实施过程中存在的突出问题,不利于该计划的全面落实。

另一方面,通过对随县教育局领导、中小学校领导以及教师的访谈,发现县教育局领导、校领导、教师对《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的知晓度存在显著差异。

表7 教师对《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的知晓度

	百分比
非常了解	1.40%
了解	5.20%
不知道	27.10%
不了解	37.50%
非常不了解	28.80%

教育局领导对该计划了解程度最高,从八大举措到影响都熟知于心。校领导尤其是从事与教师管理工作有关的领导,对该计划基本了解,但对于该计划产生的影响以及应对此政策所需采取的措施考虑较少。而教师对《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的知晓度相当低。在访谈中发现,大多数教师不知道何为《乡村教师支持计划(2015—2020年)》。这与问卷结果基本一致。在被访谈的11位中小学教师中,11位教师(其中小学教师2位,初中教师9位)均表示对该计划并不了解。通过教师的陈述了解到,《乡村教师支持计划(2015—2020年)》知晓度相当低的原因有三:一是地方教育行政部门对该计划的宣传力度不够,导致教师对政府下发的文件并不知情,有95.00%的教师表示希望政府要加大对该计划的宣传;二是教师对该计划的学习投入不够,加之学校未组织教师正式学习,教师难以知晓;三是教师自身教学压力大,无暇关注国家政策。

(二)经费投入不足

经费投入是保障教育活动正常进行的前提条件,是实现教育优先发展的财力基础。调查结果显示,大部分教师认为政府对实施《乡村教师支持计划(2015—2020年)》资金投入不够(详见表8)。这说明地方政府对该计划的资金投入不够,因而该计划缺乏资金保障,很难真正落实。

此外,通过对校领导及教师的访谈发现,校领导及教师反映学校的教育经费投入依然不足。新街镇中心学校工作人员表示:“政府对学校的资金投入力度不够,这个现状令人堪忧,没有资金支持,学校运转就比较艰难。教育优先发展、将教育摆在崇高地位,仍然是没有落到实处。”上级政府对教育经费的投入力度不够,预算内教育拨款难以真正满足随县教育需求,随县地方政府也没有充足的资金来落实《乡村教师支持计划(2015—2020年)》,因而达不到预期的标准。随县教育经费投入不足,主要是由我国教育财政上存在的两大问题引起的。一是教育财政支出经费不合理,即政府对高等教育投入逐年增加,导致义务教育和基础教育资金投入不足,教育支出结构失衡。而《乡村教师支持计划(2015—2020年)》针对的教师主要是义务教育和基础教育阶段的教师,教育支出结构的失衡导致这两阶段的资金投入不足。二是教育财政支出经费区域分配不均衡,主要表现为发达地区高于落后地区,东部地区高于西部地区。区域间的经济发展水平存在差异,发达地区能得到更多的教育资源。另外,目前国家财政性教育经费投入是以县为单位,各县的经济水平决定教育经费^[8]。随县处于乡村偏远地区,经济发展程度较低,相比于发达地区,对教育的投入非常不足,所得到的教育资源也很少。

(三)教师空缺现象依然严重

即使教师补充机制逐步完善,且《乡村教师支持计划(2015—2020年)》实施以来在一定程度上减少了乡村教师流失,但教师空缺问题依然严重。问卷调查显示,36.50%的教师所在学校教师空缺现象十分严重,47.20%的教师表示所在学校教师空缺现象比较严重(详见表9)。由此说明,即使《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的实施有一定成效,但落实的力度不够,随县乡村教师空缺这一现象仍较为普遍,这对于乡村教育的发展极为不利。

从具体学科上讲,教师空缺现象主要表现在音乐、体育、美术等课程上。调查发现,被调查学校音乐、体育、美术等课程的教学是由主科教师兼任,艺体类

表8 教师对问题“您所在的地方政府对实施《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的资金投入力度不够”的回答

	百分比
非常赞同	36.50%
赞同	47.20%
不知道	11.50%
不赞同	2.40%
非常不赞同	2.40%

表9 教师对问题“您所在学校经常出现教师空缺现象”的回答

	百分比
非常赞同	36.50%
赞同	47.20%
不知道	6.60%
不赞同	7.30%
非常不赞同	2.40%

教师非常缺乏,代课现象普遍。即使《乡村教师支持计划(2015—2020年)》在一定程度上减少了教师流失,但是,对德体美等专业学科的教师的补充来说,其作用是有限的。在随县的调查中,校领导、教师普遍反映该计划的实施确实减少了乡村教师的流失,但他们同时还认为该计划的实施应在专业教师方面继续加大补充力度,减少艺体类教师的空缺。另外在访谈中,有教师反映整个学校只有1名体育老师,学生难以掌握科目的专业知识,不利于学生的全面发展。总而言之,从调查结果得出教师空缺现象严重,基层教师普遍希望国家能够注重对专科教师的培养。

(四) 职称评聘不尽合理

《乡村教师支持计划(2015—2020年)》提出:“职称(职务)评聘向乡村学校倾斜。各地要研究完善乡村教师职称(职务)评聘条件和程序办法,实现县域内城乡学校教师岗位结构比例总体平衡,切实向乡村教师倾斜。”^[1]

通过调查发现,在乡村教师职称评聘中存在不合理现象,主要表现为:指标分配不合理、对教师的评价不合理。通过分析得出原因在于管理体制不灵活,部门职能没有充分展现,决策制定往往是从上而下,没有下基层去做调研导致决策不合理,致使相关决策不符合学校实际情况,无法有效执行。在对教育局领导的访谈过程中了解到,目前职称指标主要由人事部门分配,指标名额限制过死,分配不够灵活,导致出现有的学校指标空余,而有的学校符合条件却没有名额的现象。此外,有的学校对于教师的职称评聘采用“退一补一”的方式,由于指标的限制,一些教学经验丰富、教学业务突出的教师往往不能评上与其能力相应的职称,这在很大程度上挫伤了教师的工作积极性,长期积压下来,也成为了乡村教师职称评聘的一大遗留问题。除此之外,在职称评聘过程中,对教师的评价也不尽合理。通过访谈了解到,首先,在教师职称评聘的过程中,对于教师的评价是由行政力量主导来进行,相当于是外行评价内行,对教师的能力表现缺乏公正客观的评价,评审程序不合理。此外,对于评审内容仍然存在过分强调论文、学历的倾向,而《乡村教师支持计划(2015—2020年)》明确要求乡村教师评聘职称(职务)时应坚持育人为本、德育为先、注重教育教学工作业绩。以上评聘程序和评价内容都表明乡村学校教师的职称评聘不合理,并未做到职称(职务)评聘向乡村学校倾斜。

从数据分析结果来看,66.30%的教师认为学校对教师队伍进行的考核和评价机制非常不完善和不完善,仅有3.00%的教师对学校的考核和评价机制表示满意(详见表10)。大多数学校没有统一规范的教师考核和评价机制,对教师的教学业务能力、职业道德思想没有统一的衡量标准,多采取“一刀切”“一言堂”的方式,不利于乡村教师队伍的发展壮大,因此学校的考核评价机制为多数乡村教师所诟病。

(五) 激励措施乏力

尽管《乡村教师支持计划(2015—2020年)》实施以来,部分学校对乡村教师的激励措施有所改善,长期在乡村任教的优秀教师得到了荣誉奖励。数据结果显示,仍有34.10%的教师表示学校对于长期任教的优秀乡村教师没有采取奖励措施(详见表11)。这说明《乡村教师支持计划(2015—2020年)》没有落实到位,近三分之一的教师表示对奖励措施不知情,长期任教的优秀教师也没有享受过特殊待遇,乡村教师对于长期扎根在乡村学校更加没有动力,逐渐失去积极性。

表10 教师对学校考核评价机制的看法

	百分比
非常完善	3.00%
完善	19.70%
不知道	11.00%
不完善	47.60%
非常不完善	18.70%

表11 教师对问题“您所在学校对长期任教的优秀教师给予奖励”的回答

	百分比
非常赞同	14.70%
赞同	39.10%
不知道	12.10%
不赞同	23.10%
非常不赞同	11.00%

除了部分学校没有采取奖励措施外,本次调查还发现,目前对乡村教师的激励措施存在空洞无力的现象。通过对教育局领导的访谈了解到,目前对于在乡村任教长达10年以上的教师会颁发荣誉证书或勋章进行奖励,但是精神上的奖励对教师的吸引力不大,不能起到实质性的激励教师的作用,缺乏配套的措施进行物质上的奖励。在被调查的教育局领导和几所乡镇中小学校校长中,随县教育局工作人员和新街镇中心小学相关工作人员都坦承目前对长期任教的优秀乡村教师是没有专项奖励的。通过调查发现,激励措施空洞无力的原因有三:一是地方财政比较薄弱,没有足够的资金建立针对乡村教师的专项奖励基金,因此措施显得空洞;二是目前部分学校对教师的绩效工资考核制度存在争议,主要是统考科目和非统考科目的权重没有一个合理的衡量标准,使得对教师的奖励制度无法顺畅执行;三是部分学校虽然实行了乡村教师荣誉制度,对于长期任教的优秀乡村教师颁发了荣誉证书或勋章,但是仅仅限于精神上的奖励,实际上对于教师的生存生活来说作用不大,教师纷纷表示这一措施是无力的。

四、思考与建议

《乡村教师支持计划(2015—2020年)》自2015年实施以来,乡村教师生活待遇提高,减轻了教师的生活负担,在一定程度上降低了乡村教师流失率,并在提升教师能力素质、拓展教师来源渠道方面发挥了重要作用。从这些措施的落实程度看,《乡村教师支持计划(2015—2020年)》这一政策的推行是有一定成效的。但是在政策实施过程中仍然存在一些问题,针对政策落实中所出现的一些问题,建议从以下几个方面进行相应完善。

(一)以省级政府为主导逐级组织宣传学习《乡村教师支持计划(2015—2020年)》

前文提及政府对《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的宣传及资金投入力度不够,致使该计划知晓度低,落实效果差。针对这一现状,建议以省级政府为主导,逐级组织各部门、各学校学习《乡村教师支持计划(2015—2020年)》:首先,省级政府详细研读该计划,并结合各省的实际情况,有针对性地进行学习,制定相关配套措施,促进政策的落实;其次,省教育厅及时进行宣传,组织各市相关负责人进行会议学习;再次,各市将该计划及时下发到县级政府,引导各县、各乡进行学习,切实做好《乡村教师支持计划(2015—2020年)》专题学习工作。除学习政策文本外,各级教育行政部门还应当建立评估小组,对《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的实施情况进行评估,加大政策实施的监督力度。定期派人进行监督,对政策的落实情况进行评价考察。评估不仅要了解《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的下发情况,而且要通过基层人员了解该计划的实际落实情况,对出现造假现象的市县乡进行惩罚处分。除此之外,评估还要关注政策实施后出现的后续问题,对政策后续效应要有明确的认识。省县级评估结果呈交给上级政府,为政策的进一步完善提供一定的依据。

(二)增加机动编制以补充乡村学校短缺学科教师

针对随县乡村中小学教师知识老化、教师空缺现象严重、专业教师缺乏等问题,随县可在现有编制标准核编的基础上,结合随县实际,以县为单位,按不超过乡村中小学教师编制总量5%的比例核定部分教师机动编制,用来补充急需的学科教师。教师机动编制可实行教师多退少进的办,通过自然减员,以5年为期限逐步冲销,机动编制全部用来补充乡村学校急需的学科教师^[9]。这一政策将有效地解决农村学校占编不顶岗的问题,对教师采取的多退少进以及5年冲销的方式是对教师编制的限制,这有利于加强和规范教职工编制管理,实现教师向乡村学校倾斜,保证教师结构的合理性,解决教师全覆盖问题,从而确保乡村学校开齐国家规定课程,促进学生的全面发展。

(三)教育行政部门统筹组织乡村教师职称评聘

教师职称评聘工作对于促进广大教师忠于职守、发奋进取,调动教师工作的积极性、充分发挥教师的创造性起了极其重要的作用。一方面,针对教师职称评聘过程中出现的指标分配不合理以

及对教师评价不合理等问题,应当打破教师职称指标限制过紧的僵化局面,适当增加指标分配的灵活性和变通性,综合改革职称评聘程序和办法。

人事部门主要进行宏观调控和监督检查,将职称评聘的具体管理和组织职权下放到教育行政部门,进一步落实《乡村教师支持计划(2015—2020年)》,促进乡村教师专业发展。不可否认,体制改革是一条漫长艰难的道路,乡村教师是乡村教育的核心力量。因此,在当前情况下,教育行政部门人员应下基层展开调研,了解学校实际情况,应针对职称评聘过程中存在的行政管理问题和乡村教师实际发展的需要,综合考虑,根据实际情况将多余的指标进行下放,增强制度实施的灵活性,最大限度地满足乡村教师的需求。

另一方面,针对乡村教育底子薄、教师队伍不足等特殊性和特殊性,对乡村教师的评价不应通用化、终结化和单一化。应由教育部门统筹组织,针对乡村教师的特点划分教师评价的标准,可在学科内容、教学能力、学生评价等方面稍微降低标准,避免通用化;应自下而上进行教师评价,打破“仅以学生学业成绩论教师工作业绩”的传统局面,打破关注教师的行为表现、忽视学生参与学习过程的传统的课堂教学评价模式,改变对教师进行终结性评价的做法,加大对过程性评价的关注力度,不仅在学期末对教师展开评价,而且可将教师平时的表现纳入最终的评价体系中来;应建立教师、学生、家长和管理者共同参与的、体现多渠道信息反馈的教师评价制度,打破由上级主管部门和学校领导“一锤定音”的评价模式,不仅应强调以“自评”的方式促进教师教育教学反思能力的提高,而且应让多方主体参与到教师评价之中,且作为教师最终评价的主要依据^[10]。另外,创新评价机制,形成初评、复评、终评的业内评价体系。如果这些措施能落实,会在一定程度改变中小学教师职称评审中存在的行政化和功利化问题,让职称评审与教师的教学能力与贡献匹配起来。

(四)以省为单位建立乡村教师专项奖励基金

一项政策的顺利实施不仅需要政策自身明确合理,而且还需要良好的支持环境和配套措施。从随县建立的乡村教师激励制度来看,激励措施并未落实到位,处于空洞无力的状态,使得激励措施失去了本真。究其根本原因在于“以县为主”的财政体制难以保证乡村教师工资待遇的增长及荣誉奖励基金的发放。地方财力薄弱,教育资金不足,建议以县为单位扩大到以省为单位建立乡村教师专项奖励基金,以省政府为主体,利用省财政,鼓励引导社会力量,形成合力,建立奖励基金,用于乡村教师专项奖励,同时出台相应的配套措施^[11]。首先,省政府应加强对先进乡村教师的宣传及表彰。结合电视、广播、网络和报刊等宣传媒体,在全市、全省甚至全国范围内对教师的荣誉奖励进行宣传,给乡村教师带来自豪感和成就感,使教师“留得住”。其次,对在乡村任教长达10年以上的教师按时间长短分层次给予物质奖励。对于教师的奖励不能只停留在精神层面,也应给予教师物质奖励。物质奖励可采取一次性奖金或者提高薪水等措施,切实发挥奖励基金的作用,提高乡村教师的满意度。对于配套措施,省政府应进行实地调研,考察各地的实际情况,制定以省统筹、各地具体实施的措施,综合考虑各县市地方财力、教育质量、乡村教师发展等情况。这一系列的配套措施需要政府、专家、教育工作者共同协商制定,以便更好地协助乡村教师激励措施的落实执行。

五、结 语

作为党和国家支持发展乡村教育的重大举措,《乡村教师支持计划(2015—2020年)》对于乡村教育的发展具有重要意义,但是在实施中还存在一系列问题,需要进一步调整和落实,尤其教师培训的针对性及实效性不强的问题亟待解决。据了解,自2015年《乡村教师支持计划(2015—2020年)》实施以来,教师培训机会有所增多,培训力度有所加大,但培训的针对性及实效性仍然不强。从培训对象来说,对年轻教师及优秀教师的培训多,而教龄高的教师则很少接受培训,这更加加大了教师之间的差距,形成“优更优,劣更劣”的局面。就实效性而言,目前网上培训日渐兴起,而部分教师对于网上的学习敷衍了事。另外,培训的内容与教师教学相关度不大,培训流于形式,实效性

很低,教师的能力素质得不到切实提高。学校在为教师组织培训时,需全面考虑,顾全所有,针对教师的实际情况做好培训工作,多组织讲课培训,将培训落到实处,充分增强培训的针对性及实效性。

《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的推行及其作用的充分发挥,有赖于各级政府的积极推动与监督,有赖于各个学校的努力执行与落实,有赖于教师的理解与支持。本文以《乡村教师支持计划(2015—2020年)》为出发点,结合随县对该计划的实施情况,分析《乡村教师支持计划(2015—2020年)》实施中存在的问题并提出相应的解决措施,希望能为乡村教育的发展作出积极的探索,让乡村教师充分发挥自身的作用,促进乡村教育的发展。

参考文献:

- [1] 国务院办公厅关于印发乡村教师支持计划(2015—2020年)的通知(国办发〔2015〕43号)[EB/OL].(2015-06-08)[2018-04-06].http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-06/08/content_9833.htm.
- [2] 鲍传友,西胜男. 城乡教师交流的政策问题及其改进——以北京市M县为例[J]. 教育研究,2010(1):18-22,58.
- [3] 王炳明. 乡村教师队伍建设的政策分析——基于湖南省泸溪县落实《乡村教师支持计划》的案例研究[J]. 中国教育学报,2017(2):35-40.
- [4] 郝德贤.“乡村教师支持计划”支持乡村教师发展的路径选择[J]. 教育探索,2017(03):102-105.
- [5] 刘胡权. 论支持乡村教师发展的政策实践——基于32个省级单位《乡村教师支持计划》的文本分析[J]. 北京教育学院学报,2017,31(01):15-19.
- [6] 教育部举办落实《乡村教师支持计划》专题研修班让乡村教师下得去留得住教得好[J]. 教育发展研究,2015,35(12):84.
- [7] 邬志辉. 打出“全方位组合拳”大力支持乡村教师发展——《乡村教师支持计划(2015—2020年)》分析[J]. 中国民族教育,2015(05):4-6.
- [8] 李成宇,史桂芬,聂丽. 中国式财政分权与公共教育支出——基于空间面板模型的实证研究[J]. 教育与经济,2014(03):8-15.
- [9] 马岩. 乡村教师补充机制研究[D]. 合肥:合肥师范学院硕士学位论文,2017.
- [10] 彭冬萍,曾素林. 乡村教师评价制度改革挑战及其应对——基于《乡村教师支持计划(2015—2020年)》的思考[J]. 基础教育研究,2016(11):36-40.
- [11] 付卫东,范先佐.《乡村教师支持计划》实施的成效、问题及对策——基于中西部6省12县(区)120余所农村中小学的调查[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2018,57(01):163-173.

An Investigation into the Implementation of the Plan of Supporting Rural Teachers (2015—2020)

FENG Bang, HE Shujuan, LI Tian

(School of Educational Science, Hubei Normal University, Huangshi 435002, China)

Abstract: With questionnaire, interview and empirical analysis to the implementation of the *Plan of Supporting Rural Teachers (2015—2020)*, it is found that the results about the *Plan of Supporting Rural Teachers (2015—2020)* mainly focuses on five aspects: reduction of teachers' brain-drain, salary enhancement, increase of training opportunities, improvement of complementary mechanism and the increase of job rotation. The problems of the *Plan of Supporting Rural Teachers (2015—2020)* are mainly in five aspects: low awareness, fund deficiency, serious teacher vacancies, irrational title assessment and inefficient incentive measures. Therefore, we put forward five tactics: to take the provincial government as the main body to publicize and learn some policies step by step, to increase the number of teachers to supplement the shortage of them in rural schools, to organize the employment of rural teachers by the Department of education, and to build an award fund for rural teachers via provincial government, which can help stimulate the effectiveness of policy.

Key words: rural teachers; rural education; teacher mobility; rural teacher award; rural teacher employment mechanism

责任编辑 秦 俭