

农村非公办幼儿教师待遇问题及政策建议

贺红芳

(北京师范大学 教育学部, 北京 100875)

摘要:当前,我国农村幼儿园教师主要以非公办教师为主。农村非公办幼儿教师作为支撑我国学前教育事业发展的中坚力量,其待遇状况直接关系到幼儿教师队伍的建设和幼儿园教育质量的提升。我国农村非公办幼儿教师待遇普遍较差,主要表现为:教师工资低、收入少,社会保险严重缺失,职称评定缺乏通道,在职培训和评优评先受限。导致这一状况出现的原因在于:农村非公办幼儿教师身份在政策层面上的缺失,我国对幼儿教师实行“双轨制”的管理制度,对农村非公办幼儿教师的财政投入力度不足。为改善农村非公办幼儿教师的待遇,应提高其工资收入水平,制定最低工资标准和健全工资制度;建立社会保险制度,明确政府、幼儿园和个人的分担比例;落实职称评定制度,将农村非公办幼儿教师纳入统一的职称评审范围;增加农村非公办幼儿教师在职培训和评优评先的机会,促进其专业水平不断提升。

关键词:农村学前教育;非公办幼儿教师;教师待遇;教师工资;社会保险

中图分类号:G451.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2018)06-0083-07

农村非公办幼儿教师是指在农村从事学前教育工作,不占用国家财政编制、由办园者自行支付工资的幼儿教师^[1]。当前,我国农村幼儿园教师主要以非公办教师为主,占幼儿教师群体的绝大多数,是支撑我国学前教育事业发展的中坚力量。2016年,我国幼儿园专任教师的数量为223.21万人,农村幼儿园专任教师的数量为134.92万人(包括乡、镇、城乡结合部),占比约为60%^①。但由于农村非公办幼儿教师体制外生存,教师的身份得不到确认,工资待遇较低,无社会保障,同工不同酬现象严重,更谈不上职称评聘、进修培训、评优评先等权益,导致教师既“留不住”又“下不去”,直接影响到农村幼儿教师队伍的建设。自2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)提出要重点发展农村学前教育以来,我国农村幼儿教师队伍建设取得了一定成效,教师队伍不断发展壮大,教师工资待遇也在不断提高,但农村非公办幼儿教师的待遇状况仍然较差,不利于幼儿园教育质量的提升。农村非公办幼儿教师是支撑我国学前教育发展的核心力量,若这部分群体的待遇状况没有得到改善,不利于我国农村学前教育乃至整个学前教育事业的发展。本研究旨在分析农村非公办幼儿教师的待遇状况,分析影响其待遇状况的因素,并提出解决对策,旨在为我国各地改善农村非公办幼儿教师的待遇提供借鉴和参考。

一、农村非公办幼儿教师待遇的现实状况

幼儿教师的待遇状况是影响教师职业吸引力和工作积极性的关键。当前我国农村非公办幼儿

^① 数据来源:中华人民共和国教育部发展规划司. 2016年教育统计数据:全国基本情况——各级各类学校校数、教职工、专任教师情况[EB/OL]. (2017-08-23)[2018-09-13]. http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2016/2016_qg/201708/t20170823_311669.html.

教师待遇较差,主要表现为:教师的工资低、收入少、社会保险严重缺失、职称评定缺乏通道、在职培训和评优评先受限。

(一)工资低、收入少

教师的工资是教师在组织中付出相应劳动所得到的报酬。合理的工资既是对教师所付出劳动的认可,同时也是对教师社会地位的肯定。相比于城市地区而言,我国农村幼儿园班级规模普遍较大、可利用的教学资源有限,教师在工作过程中需要付出比其他教师更多的劳动^[2]。若按照实际劳动付出量和相对劳动报酬所得量计算,农村非公办幼儿教师本应获得更多的劳动收入。但当前我国农村非公办幼儿教师的工资较低、收入十分有限,教师维持基本的生存较为困难。即使在我国经济发展水平较好的东部地区,农村非公办幼儿教师的工资也接近或低于当地最低工资水平。例如:广东省大多数农村和民办幼儿教师工资水平基本贴近当地最低工资水平的限额^[3];河北省昌黎县共有 228 名非公办幼儿教师,每月工资仅 840 元,低于全省最低 1 040 元的标准^[4];山东省抽查的 171 所幼儿园中,非公办幼儿教师月平均工资达到当地最低工资标准的只占 59%^[5]。此外,农村非公办幼儿教师与其他教师同工不同酬的现象较为突出,不同身份教师的工资差距较大。2000 年中央教育科学研究所对江苏、河北、山西、贵州、内蒙古等省进行了抽样调查,结果显示:公办幼儿教师月平均工资 465.7 元,而非公办幼儿教师月平均工资只有 215.3 元,公办与非公办幼儿教师工资差距较大^[6]。2012 年青岛市公办幼儿教师月平均工资为 2 600 元左右,非公办幼儿教师月平均工资不足千元,而一些经济欠发达地区的农村幼儿教师每月收入只有几百元^[7]。农村非公办幼儿教师工资低、收入少,将严重影响到教师工作的热情和积极性。

(二)社会保险严重缺失

社会保险是社会保障体系的重要组成部分,也是教师除了工资以外最为主要的生活保障。但当前我国农村非公办幼儿园大多没有为教师缴纳养老保险和医疗保险,教师普遍面临“老无所养、病无所医”的生活困境。2012 年,在山东省抽查的 171 所幼儿园中,只有 23%按规定为非公办幼儿教师办理了养老保险及医疗保险^[8]。2014 年,一项关于河北省昌黎县 228 名非公办幼儿教师的调查显示,她们在幼教岗位上工作了 20 多年,不仅基本工资较低,而且还没有养老保险和医疗保险^[4]。河南省 90%以上的民办幼儿园教师没有享受到“三险一金”^[9]。根据我国现行的法律和政策,农村非公办幼儿教师理应依法享受社会保险待遇。《教师法》明确规定我国教师拥有享受国家规定的福利待遇的权利,《社会保险法》明确规定职工应当参加社会保险,《劳动法》同样明确规定用人单位和劳动者必须依法参加社会保险,缴纳社会保险费。农村非公办幼儿教师虽不是体制内的教师,但他们同样是具有教育专业技能的教师,理应享受社会保险待遇。但目前我国农村非公办幼儿教师社会保险严重缺失,教师的养老、看病等不能得到有效保障,难以安心从事教育工作。因此,依法落实农村非公办幼儿教师社会保险制度迫在眉睫。

(三)职称评定缺乏通道

教师职称是反映教师专业水平和工作能力的标志。教师职称的高低不仅影响到工资水平,还关系到社会对教师职业的认同以及专业水平的认可。目前我国尚未建立单独的幼儿教师职称评审程序,没有制定幼儿园教师职称评审标准。自 1986 年我国实行教师职称评聘制度以来,幼儿园教师职称评审一直没有单独实施,而是与中小学教师一同评审。但保教并重的工作性质导致幼儿园教师在职称评聘过程中难以与中小学教师竞争,幼儿园教师职称评审的机会和名额较少。更何况在本就较少的名额中,各级政府通常将有限的职称评聘指标全分给公办幼儿园,农村非公办幼儿教师被排除在职称评定的范围之外,难以获得职称评聘的机会^[10]。2015 年我国颁发了《关于深化中小学教师职称制度改革的指导意见》,对中小学教师职称制度进行了改革,但民办幼儿教师没有被包括在改革的范畴之内。尽管我国有些省市现已将民办幼儿园教师纳入了幼儿园教师职称统一评审范围,但由于农村非公办幼儿教师在教学资历、继续教育和评优评奖等方面受到限制,其职称晋升仍然十分艰难,特别是高级职称更是遥不可及。职称评审条件太高,而自身条件又难以达到,这

两者之间的差距导致农村非公办幼儿教师在职称评聘方面难上加难。2016 年我国农村幼儿专任教师共有 134.92 万人,未评职称的有 101.77 万人,约占到总体的 75%^①,这说明我国大部分农村幼儿教师都没有评定职称。农村非公办幼儿教师职称评审通道缺乏,评审资格受限,严重制约了教师工作的积极性,并直接影响到农村幼儿园教师队伍的专业发展。

(四)在职培训和评优评先受限

在职培训和评优评先是提高教师专业水平的两个重要途径。教师通过参与在职培训,可以学习本专业领域的前沿知识,解决在教育教学中面临的实际问题,不断提升自己的教学水平和专业能力。建立评优评先的激励机制,则有助于调动教师工作的积极性。但长期以来,在进修培训和评优评先方面,我国非公办幼儿教师难以享受与公办幼儿教师同等的待遇。尽管自《教育规划纲要》颁发后,在我国大力发展学前教育的进程中,农村幼儿教师的专业化水平受到了重视,特别是 2011 年我国实施“幼儿教师国家级培训计划”,将农村幼儿教师的培训纳入国家级培训的范畴,但从总体上看,农村非公办幼儿教师参与政府组织的培训机会仍然较少。有研究者对我国农村中、西、北部地区的 5 省 6 县调研发现:有将近一半的教师表示极少有机会参与培训,若再加上偶尔参加培训的教师,这两部分教师的比例高达 87.1%,农村幼儿教师参与在职培训的状况不容乐观^[11]。此外,在评优评先方面,农村非公办幼儿教师是一个完全被忽视的群体,各种评优评先的机会很少落到她们头上。有些教师在农村幼儿教育岗位上持续工作了二三十年,不少老教师更是奉献了一辈子,但这种奉献精神却没有受到任何表彰或奖励。农村非公办幼儿教师的在职培训和评优评先受限,同样制约着教师的专业发展和工作的积极性。

二、影响农村非公办幼儿教师待遇的原因

导致我国农村非公办幼儿教师的待遇得不到保障的根本原因在于农村非公办幼儿教师身份在政策层面上的缺失,直接原因在于我国对幼儿教师实行“双轨制”的管理制度,重要原因在于我国对农村非公办幼儿教师的财政投入力度不足。身份的缺失导致管理制度的缺陷,进而导致财政投入的不足。

(一)农村非公办幼儿教师身份在政策层面上的缺失

教师的身份是影响其工资待遇的根本因素。教师在政策层面上能否获得“身份”,特别是“身份”政策是否得到落实,将直接决定教师能否获得由“身份”所带来的待遇。我国对农村非公办幼儿教师的管理经历了一个不断变化的过程。20 世纪 90 年代以前,我国农村非公办幼儿教师享受与小学民办教师同等的待遇,同时还可以选择由民办转为公办。《国家教育委员会关于进一步办好幼儿学前班的意见》(1986 年)明确规定:“农村幼儿教师由乡(镇)政府统一管理,与当地相同条件的小学民办教师享受同等待遇。”但随着民办教师转公办教师政策的推进,农村非公办幼儿教师逐渐失去了其依附的“母体”,教师的身份在政策层面逐渐缺失,导致教师的待遇从此便无法得到法律的保障。《国务院办公厅关于解决民办教师问题的通知》(1997 年)明确规定,“要有计划地将合格民办教师转为公办教师……要采取有效措施落实《教师法》中民办教师与公办教师同工同酬的规定”。农村非公办幼儿教师在这过程中难以转成公办教师,教师的工资待遇逐渐失去了可以参照的对象,其既“非公”也“非民”的身份导致其不得不依附于农村中小学代课教师。然而,2006 年教育部举行新闻发布会,提出将进一步加快清退中小学代课人员工作,这就使得农村非公办幼儿教师的身份再次失去了可以参照的对象。因此,从总体来说,目前我国农村非公办幼儿教师是没有明确“身份”的教师群体,这一群体既非正式的公办教师,又不同于历史上的中小学民办教师,也不是真正意义上

^① 数据来源:中华人民共和国教育部发展规划司,2016 年教育统计数据:全国基本情况——幼儿园园长、专任教师学历、专业技术职务情况[EB/OL].(2017-08-23)[2018-09-13].http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2016/2016_qg/201708/t20170823_311711.html.

的代课教师,根本无法享受工资、社会保险、职称评聘、在职培训、评优评先等方面的权益^[12]。

(二)我国对幼儿教师实行“双轨制”管理

当前我国对幼儿教师不是按照“行业身份”开展“行业管理”,而是根据幼儿教师的“所有制身份”(是否具有财政编制)来设定政策的覆盖范围,对在编和非在编两类教师实行“双轨制”管理,将是否具备财政编制作为衡量教师工资待遇的依据,且在地域上对城市和农村幼儿教师实行差别化对待,这就使得我国对幼儿教师的管理带有“公办偏好”和“城市偏好”的特征^[13]。受这种“所有制身份”管理格局的影响,农村非在编教师的各项待遇得不到切实的保障。这种影响主要体现在政策制定过程中,政府部门在明确幼儿教师的待遇时,主要涉及的是公办幼儿教师,而没有将非在编幼儿教师纳入其中。例如:2010年我国颁发的《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》提出,“对长期在农村基层和艰苦边远地区工作的公办幼儿教师,按国家规定实行工资倾斜政策”;2012年颁发的《关于加强幼儿园教师队伍建设的意见》提出,“公办幼儿园教师执行统一的岗位绩效工资制度,享受规定的工资倾斜政策,企事业单位办、集体办、民办幼儿园教师工资和社会保险由举办者依法保障”;2014年颁发的《关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见》提出,“通过生均财政拨款、专项补助等方式,支持解决好公办园非在编教师、农村集体办幼儿园教师工资待遇问题,逐步实现同工同酬”。可见,我国在政策文件中重点保障的是公办幼儿教师的待遇,而对非公办幼儿教师待遇保障的规定较少,且只有对非公办幼儿教师的工资、社会保险有一些原则性的规定,而没有涉及教师的职称评定、在职培训、评优评先和其他福利待遇。对幼儿教师实行“双轨制”管理,直接导致了我国农村非公办幼儿教师的待遇得不到有效的保障。

(三)对农村非公办幼儿教师的财政投入力度不足

财政投入是落实教师待遇的重要保障。由于受到教师身份不明确和“双轨制”管理体制的影响,无论是从财政投入总量、财政投入主体还是从财政投入方式来看,我国对农村非公办幼儿园教师的财政投入力度尤为不足。从财政投入总量来看,我国学前教育财政经费投入占教育财政性经费投入的比例较低,2000至2008年期间只占到1.3%左右^[14],而在这有限的财政经费投入中,绝大部分被投入到占比极少的示范性幼儿园和普通公办幼儿园,但占绝大多数的民办幼儿园却得不到财政经费的支持^[15]。从财政投入主体来看,我国农村学前教育财政投入的主体主要在乡镇一级,随着农村税费制的改革,政府财权逐渐被上移,乡镇财政能力有限,解决大量的农村非公办教师待遇较为困难,即使想提高教师的待遇也无充足的财力保障。从财政投入方式来看,我国学前教育的财政投入方式主要有生均拨款、编制拨款、教育专项拨款。在中央层面我国还没有明确规定学前教育的生均公用经费标准和生均财政拨款标准,而在已设立生均标准的地区也主要面向的是公办幼儿园。长期以来,我国学前教育财政投入更加偏向于投向“硬件”,对“软件”的财政投入较少。生均拨款和教育专项拨款主要用来维持园所的日常运转和办园条件的改善,但在教师待遇保障方面则缺少投入。根据《2016中国教育经费统计年鉴》,我国学前教育的财政预算为9 411.87万元,教师的工资福利支出为4 542.12万元,只占到整个学前教育财政预算的48%左右^①,教师待遇所占的财政比例较低,导致教师的职称评定、在职培训等缺乏财政经费的保障。幼儿教师的编制拨款与待遇的关系最为密切,是保障教师待遇的主要方式,但这种拨款方式将农村非公办幼儿教师排除在政策之外,农村非公办幼儿教师的待遇难以得到保障。

三、改善农村非公办幼儿教师待遇的对策

农村非公办幼儿教师与公办幼儿教师一样,是从事幼儿园教育教学工作的专业人员,承担着履行教育教学的职责,但其工资待遇状况较差,与公办幼儿教师的收入差距较大。为从根本上改善农村非公办幼儿教师待遇,需要明确我国农村非公办幼儿教师的法律身份,调整幼儿园教师政策管理

① 数据来源:教育部财务司,国家统计局. 2016中国教育经费统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,2017.

范围,打破教师管理的“身份制”,将其纳入幼儿园教师的统一管理,对幼儿园教师队伍实行“行业管理”^[14],并对非公办幼儿教师的工资、社会保险、职称评定、在职培训和评优评先等作出一系列的制度安排。

(一)提高工资收入

教师工资待遇低、基本生存得不到保障,是导致农村非公办幼儿教师“留不住”“下不去”“教不好”的主要因素。首先,明确农村非公办幼儿教师的最低工资标准。各地应建立以县为主、县乡共建,县、乡、举办单位及幼儿园共同分担农村非公办幼儿教师工资待遇的保障机制,从两个“不低于”规定其工资待遇的最低标准:即不低于当地上年农民人均纯收入或不低于当地最低工资标准,通过专项发展资金、财政专项补助、生均公用经费补助等多种形式落实教师工资待遇政策,以稳定现有农村非公办幼儿教师队伍,并吸引更多优秀人才到农村幼儿园任教。目前,我国各地对农村非公办幼儿教师工资待遇的保障已有一些探索,对这部分教师群体的最低工资标准作出了规定。例如:山东省东营市出台了《关于解决农村非公办幼儿教师工资保险待遇有关问题的意见》,明确规定“农村非公办幼儿教师工资待遇须达到当地上年农民人均纯收入的1.8倍以上”;《天津市学前教育提升计划(2013—2015年)》提出,“农村非公办教师的工资要按时、足额发放,工资标准不低于本市最低工资标准,并按照国家和本市的相关政策逐步提高”;《江苏省教育厅关于进一步加强农村幼儿教育工作的意见》提出,“逐步实现非公办幼儿教师与公办幼儿教师同工同酬,积极推行聘用教师最低工资保障制度”。这些宝贵的经验为我国各地解决农村非公办幼儿教师的工资待遇问题提供了路径。其次,对农村非公办幼儿教师实行结构工资制。在规定农村非公办幼儿教师最低工资标准的基础上,建议实行结构工资制,将现有标准发放的工资作为固定工资,并按照教师的教龄、职称、工作量、工作绩效等不同的工资结构,规定不同的结构系数分档发放,以保证教师工资待遇的科学性和有效性。

(二)建立社会保险制度

当前,我国农村非公办幼儿教师主要由以下几部分群体组成:乡镇中心幼儿园非公办教师、村办幼儿园教师、私立幼儿园教师以及“无证园”教师。但由于长期以来,我国乡镇中心幼儿园和村办幼儿园没有获得独立法人资格,无法为教师购买社会保险。许多私立幼儿园没有和教师签订劳动合同,以逃避为教师购买社会保险的责任。而没有登记注册的“无证园”,更是无法为教师购买社会保险。这就使得我国农村非公办幼儿教师的社会保险严重缺失,特别是与教师生活密切相关的养老保险、医疗保险没有得到落实。因此,为改善农村非公办幼儿教师“老无所养”“病无所医”的突出问题,应尽快为其办理社会保险,建立统一的社会保险制度。对于正式聘用的农村非公办幼儿教师,要逐步为其办理养老保险、医疗保险、生育保险、工伤保险和医疗保险,保险费的缴纳应根据各地实际情况,由政府、幼儿园和个人按一定比例分担,但个人缴纳的比例一般在20%左右,以减轻农村非公办幼儿教师缴纳社会保险的负担。对于年龄现已超过当地缴纳社会保险的教师应根据教学年限补缴养老保险,对于年龄较大、不适宜从事幼儿园教育工作的教师应按照中小民办教师办理退休退养手续。按照《劳动法》《社会保险法》《教师法》的有关规定,为农村非公办幼儿教师建立社会保险制度是可行的,广州、福建、江苏、山东等不少地方已在实施这项制度。福建省教育委员会、省民政厅联合出台的《关于在全省推行农村幼儿教师社会养老保险的通知》(1994年)规定:“凡在我省农村任教的非公办聘任幼儿教师,均可向当地民政部门所属农村社会保险公司申请办理农村幼儿教师社会养老保险。”山东省青岛市颁布的《青岛市托幼管理条例》(1998年)规定:“幼儿园、托儿所的举办者应当按规定为所聘用的工作人员办理社会保险。”

(三)落实职称评定制度

在我国农村非公办幼儿教师群体中,有许多优秀的幼儿教师,他们在自己的岗位上兢兢业业,有较强的教育教学能力,但却没有职称评审的通道和机会。因此,为提高农村非公办幼儿教师的工作积极性,应尽快落实农村非公办幼儿教师职称评定制度,打破体制机制的壁垒,为农村非公办幼

儿教师开通职称评定的通道。首先,设立单独的幼儿园教师职称评审系列。考虑到幼儿园教师职业的特殊性,幼儿园教师职称评审应从中小学教师职称评审系列中分离出来,设立单独的幼儿园教师职称评审系列,对幼儿园教师职称评审实行统一管理,建立单独的幼儿园教师职称评审标准。其次,将非在编幼儿教师纳入职称评审的范畴。在职称评审过程中,对在编和非在编教师应一视同仁,开通非在编幼儿教师职称评定的“直通车”,为正式聘用的农村非公办幼儿教师进行职称评定,并将职称与教师的工资待遇挂钩,建立提高教师专业素质的竞争机制。此外,考虑到农村学前教育的现实情况,职称评审的条件可适当放宽,如计算机可不作为幼儿园教师申报职称的必备条件,以确保农村非公办幼儿教师有职称评审的机会,保障非在编教师职称评审的公平公正。目前,四川、江苏、山东等地针对非公办幼儿教师的职称评审也制定了一些政策。成都市出台的《关于保障公办幼儿非在编教师待遇的指导意见》(2015年)规定:“各有关部门(单位)在职称评定中,应做到非在编教师与在编教师一视同仁。”这些地方的政策和经验可以作为我国各地落实农村非公办幼儿教师职称评定制度的借鉴。

(四)增加在职培训和评优评先的机会

提升农村幼儿教师队伍的整体素质,是提高我国农村学前教育质量的关键。但非公办幼儿教师作为我国农村幼儿教师队伍的主要群体,教师的专业化水平普遍较低,缺乏系统的学前教育专业训练,再加上参与培训和评优评先的机会较少,导致农村幼儿教师队伍的专业素质难以从整体上得到提升。因此,为提高农村非公办幼儿教师的专业化水平和工作积极性,应给予这部分教师群体在职培训和评优评先更多的机会。首先,将农村非公办教师纳入幼儿园教师培训的总体规划。各省、市、县在制定幼儿园教师的培训规划时,应将农村非公办幼儿教师纳入培训的范围,在培训的总体规划中划分一定的比例,并适当给予更多的培训机会。同时,要结合农村学前教育的实际情况,增强培训内容的“向农性”和实践性,通过观摩研讨、送教上门、跟岗实践、参与体验等多种培训方式,提高培训的针对性和实效性。其次,给予农村非公办幼儿教师更多的评优评先的机会。农村非公办幼儿教师的工资较低,有些教师的月收入只有几百元,繁重的工作量与微薄的收入严重不匹配,导致教师在工作中缺乏积极性和主动性,对提升专业化水平持消极态度,无暇顾及教育活动的成效,进而影响农村学前教育的质量。因此,为了调动幼儿教师工作的积极性,促使教师全身心地投入到工作中,应将非公办幼儿教师纳入评优评先的范围,给予公办和非公办幼儿教师同等的机会,并适当增加农村非公办幼儿教师评优评先中的比例,且要向在中西部农村地区、革命老区、民族地区、边境地区、贫困地区等地区长期任教的教师倾斜,对教师的奉献精神、认真负责的工作态度等给予鼓励,提高他们的社会地位和政治待遇。

四、结 语

2018年9月10日,习近平总书记出席全国教育大会并发表重要讲话,指出“教育投入要更多向教师倾斜,不断提高教师待遇,让广大教师安心从教、热心从教”。这对我国教育事业发展和教师待遇的提高具有重要意义。农村幼儿教师作为我国幼儿园教师的重要组成部分,其待遇状况直接影响我国幼儿园教师队伍的建设,进而关系到幼儿园教育质量的提高。当前我国农村幼儿园教师工资低、收入少,社会保险严重缺失,职称评定缺乏通道,在职培训和评优评先受限,严重影响了幼儿园教师队伍的稳定性,难以吸引优秀人才到农村幼儿园从教。这既有农村经济发展水平较低、城乡二元劳动力市场分割等历史性根源,但更为重要的是受到其专业身份没有得到确认、“双轨制”的教师管理制度、财政投入不足等制度和政策层面的影响。因此,为提升和改善我国农村非公办幼儿教师的待遇,结合当前我国事业单位人事制度改革、城乡一体化发展等政策背景,应调整幼儿园教师政策,打破教师管理的“双轨制”,将农村非公办幼儿教师纳入统一管理,由“身份管理”转变为“行业管理”,并对保障农村非公办幼儿教师待遇作出一系列的制度安排,以切实增强对优秀人才的吸引力,稳定现有教师队伍,提升农村非公办幼儿教师的专业素质,形成“留得住、教得好”的格局,进

而为促进我国农村学前教育的健康、可持续发展提供师资保障。

参考文献：

[1] 梁慧娟. 完善我国非公办幼儿园教师政策的思考[J]. 学前教育研究, 2013(8):3-8.

[2] 刘占兰. 六问农村贫困地区幼儿园质量[N]. 中国教育报, 2016-06-21(01).

[3] 何奔, 余颖. 教师弱势群体网上倾吐辛酸: 非公办幼教谁来关注[EB/OL]. (2010-09-10)[2018-09-22]. <http://edu.worker.cn/c/2010/09/10/100910154324613863893.html>.

[4] 杨文娟, 侯崇智. 河北昌黎 200 多名非公办幼师讨待遇[EB/OL]. (2014-01-23)[2018-09-22]. <http://he.people.com.cn/n/2014/0123/c192235-20459807.html>.

[5] 山东省人民政府. 关于 2012 年教育工作专项督导情况的通报(鲁政字〔2012〕180 号)[EB/OL]. (2012-08-28)[2018-09-22]. <http://www.sdchild.com/wjgg/2012-10-28/22885.html>.

[6] 王化敏. 幼儿园非公办教师实行社会养老保险制度的可行性思考(上)[J]. 幼儿教育, 2001(5):20-21.

[7] 刘森. 青岛幼儿教师 9 成非公办身份 月薪数百无公积金[EB/OL]. (2012-02-28)[2018-09-22]. http://news.ifeng.com/gundong/detail_2012_02/28/12832887_0.shtml.

[8] 王原. 幼儿教师八成多“无证上岗”[N]. 大众日报, 2012-09-05(3).

[9] 郭忠玲. 河南省民办幼儿园教师专业发展与生存状况调查研究[J]. 内蒙古师范大学学报(教育科学版), 2012(8):75-78.

[10] 张宁锐, 李果然. 刘焱委员: 非编制幼儿教师寄望“国十条”[EB/OL]. (2010-12-06)[2018-09-22]. <http://www.cppcc.gov.cn/2011/09/07/ARTI1315357310281269.shtml>.

[11] 张云亮, 汪德明, 时莉, 等. 农村幼儿教师培训的现状、评价及其需求[J]. 学前教育研究, 2012(1):33-38.

[12] 罗旭. 关注农村幼儿教师的生存状态[N]. 光明日报, 2010-03-06(10).

[13] 梁慧娟. 我国现行幼儿教师政策的“身份制”特征表现与成因分析[J]. 学前教育研究, 2011(9):14-18.

[14] 庞丽娟, 韩小雨. 中国学前教育立法: 思考与进程[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2010(5):14-20.

[15] 王默, 杨冬梅, 董洋. 完善非在编幼儿教师待遇保障机制的研究[J]. 中国人民大学教育学报, 2016(6):54-66.

Reflections on Improving the Treatment of Non-public Kindergarten Teachers in Rural Areas and Policy Suggestions

HE Hongfang

(Faculty of Education, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: At present in China, most teachers in rural kindergartens are funded by private sectors. Rural non-public kindergarten teachers are the leading force of kindergarten teachers in China, and their treatment is directly related to the construction of kindergarten teachers and the improvement of kindergarten education quality. At present, China's rural non-public kindergarten teachers are poorly treated, mainly as follows: low income, a serious lack of social insurance, lack of assessment of professional title, limited on-the-job training and evaluation. The reason for this situation is that the rural non-public kindergarten teachers lack the "identity" at the policy level, and our country has implemented the "two-track system" management system for the kindergarten teachers, and the financial investment of the rural non-public kindergarten teachers is insufficient. In order to improve the treatment of rural non-public kindergarten teachers, the government should raise their income by setting minimum wage standards and improving the wage system, establish a social insurance system and clarify the share of government, kindergartens and individuals, implement the title evaluation system and put them into the unified assessment of professional titles, improve the opportunities for on-the-job training and evaluation to promote their professional quality.

Key words: rural preschool education; non-public kindergarten teachers; teacher treatment; teacher salaries; social insurance

责任编辑 秦 俭