

# 新生代乡村代课教师权益 缺失与保障问题探究

杨挺, 徐万超

(西南大学 教育学部, 重庆 400715)

**摘要:**传统乡村代课教师在“两基”目标实现过程中作出了卓越贡献,并随着一系列教育政策的实施而逐渐减少。近年来,由于义务教育财政体制失衡,教师编制管理制度僵化,教师补充计划的实施效果不理想,我国出现了大量的新生代乡村代课教师。新生代乡村代课教师与学校在合同签订中的地位不对等、工资待遇低、同工不同酬以及权益申诉路径模糊等问题严重影响了新生代乡村代课教师的合法权益。为促进乡村教师队伍建设,保障新生代乡村代课教师的合法利益,应建立健全新生代乡村代课教师与学校签订劳动合同的法律程序;完善新生代乡村代课教师的工资拨付和福利保障机制,确保同工同酬制度的实施效果;建立动态透明的区域性代课教师资源库,创建代课教师任用的新机制。

**关键词:**新生代乡村代课教师;教师权益;权益缺失;权益保障;教师队伍建设

**中图分类号:**G525.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2021)01-0038-08

**基金项目:**新疆人文社会科学重点研究基地“新疆教师教育研究中心”资助项目“农村教师职业吸引力提升的制度创新研究”(XJEDU040516B01),项目负责人:杨挺。

**作者简介:**杨挺,教育学博士,西南大学教育学部教授、博士生导师;徐万超,西南大学教育学部硕士研究生。

百年大计,教育为本。教育大计,教师为本。2020年是中国全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年,也是中国脱贫攻坚决战决胜之年。全面建成小康社会,重点是补齐农村这块短板,推进城乡义务教育一体化和均衡发展是全面建成小康社会的重中之重。治贫先治愚,扶贫先扶智,教育扶贫是全面建成小康社会的重要保障。决战脱贫攻坚、决胜全面小康,必须找准教育扶贫的着力点,积极探索教育扶贫的有效途径。其中,乡村教师队伍建设是教育“底部攻坚”的关键。2018年1月,中共中央、国务院颁布了新中国成立以来第一个专门针对教师队伍建设、具有里程碑意义的政策文件,即《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》(以下简称《意见》)。《意见》描绘了新时代教师队伍建设的宏伟蓝图,吹响了深化教师队伍建设改革的集结号。《意见》还提出了教师队伍建设的五大

基本原则,其中强调的第一个基本原则就是要确保党牢牢掌握教师队伍建设的领导权,保证教师队伍建设正确的政治方向,坚持“依法治教、依法执教”。目前,乡村教师队伍建设的相關研究主要集中于乡村在编教师的现实困境与突破路径,但鲜有从法律角度对新生代乡村代课教师这一特殊群体进行深入研究。基于新生代乡村代课教师发展现状以及产生的制度根源,探讨新生代乡村代课教师权益缺失问题,探寻这一问题的有效解决途径,对促进新时代乡村教师队伍具有重要意义。

## 一、新生代乡村代课教师的发展现状 及产生的制度根源

新生代乡村代课教师是指接受过高等教育,于乡村公立中小学从事教师工作,承担教育教学任务,但是并没有事业编制的教师群体,也可以称之为编外教师、临聘教师、乡村新

代课教师等<sup>[1]</sup>。新生代乡村代课教师一般都持有教师资格证,其承担的日常教育教学任务和编制教师相同,是承担教学和管理两方面任务的教师群体。新生代乡村代课教师主要是通过学校直接聘用或者政府购买服务两种方式进入乡村教师队伍。学校直接聘用指的是乡村公立学校由于在编教师的突然流失导致教育教学岗位的临时空缺,直接筛选聘用合格的代课教师参与教育教学工作。而政府购买服务指的是教育主管部门以社会公开招聘或委托第三方机构负责招聘的形式,通过严格的流程筛选聘用代课教师,教师直接与地方教育管理部门或第三方机构签订劳务合同,地方教育主管部门以购买服务型岗位的聘任制形式将这些教师分配到乡村学校。

### (一) 新生代乡村代课教师的发展现状

中华人民共和国成立以来,国家出台了一系列法律法规和相关政策,以解决乡村代课教师问题,力求全部清退代课教师。但是,原有的代课教师问题并没有全部得到解决,而新生代乡村代课教师问题又开始出现。

#### 1. 新生代乡村代课教师的发展脉络

中华人民共和国成立之初,经济的发展需要大量的人才,国家非常重视让现有教师安心从教以及吸引合格人才从事教育工作。在1949—1966年初步形成了代课教师的雏形,当时被称作临时代课教师、长期顶编代课教师和耕读教师。在1966—1976年的“十年动乱”中,教育受到了严重冲击,受“极左”路线的影响,盲目地、无计划地发展教育,增加了大量的民办教师,还出现了代课教师群体。据《中国教育统计年鉴1972》记载,1972年全国代课教师总数约为23万人,小学代课教师人数约为17万人,其中农村地区约13万人;中学代课教师6万人,其中农村地区4.8万人。可见,当时代课教师人口主要集中于农村,并且已初具规模。“十年动乱”结束后,国家开始整顿治理民办教师队伍。1985年实行“地方负责,分级管理”的民办教师管理体制后,代课教师急剧增长,到1997年代课教师数量达到顶峰。2000年之后,针对代课教师问题颁布的政策以清退为主。2006年3月27日,教育部新闻发言人指出,教育部计划在短时间内清退44.8万中小

学代课教师,包括将30万名农村代课教师全部清退。2010年1月,教育部规定严禁招聘使用新的代课教师,随后各个省级人民政府开始陆续出台实施清退计划。因此传统代课教师由于文化程度低和职业资质缺失等因素的限制,被列入了清退的行列。2005年前后,国家相继出台了“农村学校教育硕士师资培养计划”(简称“硕师计划”)和“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”(简称“特岗计划”),旨在改变乡村教师资源匮乏的现状,“特岗计划”“硕师计划”和“清退计划”在教师的供给侧产生了“一进一退”的效果,乡村教师队伍的质量有所提升,但是这种基于分配理念的周期性补充难以及时应对流失的非预期性<sup>[2]</sup>。各地探索实施的多元化教师补充渠道能够在一定程度上缓解乡村教师供不应求的压力,但是这种“以补定稳”的稳定机制难以实现乡村教师队伍的总量稳定<sup>[3]</sup>。在城乡义务教育一体化和均衡化发展的社会大背景下,新生代乡村代课教师问题亟待解决。

#### 2. 新生代乡村代课教师的规模及变化趋势分析

由于2006年是教育部对代课教师开展“清退计划”的起点,笔者选择2005年作为研究分析的起点,以便于观察清退计划的政策实施效果。2010年,教育部宣布禁止聘用新生代乡村代课教师,表明这个时间节点应该是代课教师数量的最低点,该时间节点之后的代课教师增量属于新生代乡村代课教师范畴。因此,笔者选取2005年至2018年《中国教育统计年鉴》中相关数据,对农村中小学代课教师进行统计分析。

根据2005年至2018年的《中国教育统计年鉴》中的相关数据,笔者发现:第一,2006年实施的“清退计划”政策是非常有效果的。2005年到2006年全国乡村代课教师减少幅度为7%,2006年到2007年全国乡村代课教师减少幅度为17%,由此可知教育部出台实施的清退政策对乡村代课教师数量的影响效果显著,下降幅度明显。从2005年到2010年,全国农村中小学代课教师的数量由31.7万人减少到17.1万人,减少幅度约为46%,表明不符合从教资格的代课教师基本被清退。第二,2010年,教育部宣布实施禁止聘用新的代课教师,

从 2010 到 2015 的数据来看,2010 年的代课教师确实达到了政策的最低点,也就是说在这段时间内的代课教师数量没有增加,并且代课教师都是达到任职要求的。第三,2016 年,乡村代课教师的数量出现明显的回升。综上所述,可以认为现有的乡村代课教师以及增加的乡村代课教师都是在新生代乡村代课教师的范畴内的。

## (二)新生代乡村代课教师产生的制度根源

由于我国国情十分复杂,产生新生代乡村代课教师的原因可以从政治、经济、文化、制度等方面来解释。笔者主要从制度上分析新生代乡村代课教师产生的根源,以期建立法律法规和政策体系来解决新生代乡村代课教师问题。

### 1. 义务教育财政体制失衡

义务教育财政体制指的是国家筹措、分配、使用义务教育经费及其他义务教育资源,并进行监督和管理,它是教育财政的重要组成部分,也是义务教育发展的重要保障。中华人民共和国成立以来,我国义务教育财政体制改革整体方向经历了从权责下放向权责集中的转变过程。1986 年 4 月 12 日,第六届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国义务教育法》规定:“义务教育事业,在国务院领导下,实行地方负责,分级管理。”随后,1992 年,国务院批准发布了《中华人民共和国义务教育法实施细则》,规定义务教育财政实行“地方负责、分权管理”制度。颁布的义务教育法律证明了我国当时的义务教育财政体制“重心偏低”,义务教育经费的主要筹措权责下放到了基层地方政府。这种财权和事权不对称的教育体制使得在农村贫困地区的乡级人民政府没有相对稳定的财政经济来源,农村义务教育经费严重短缺,造成大规模地拖欠教师工资和中小学公用经费严重不足的情况。乡级人民政府根本无力支付公办在编教师工资,于是聘请成本低廉的代课教师以期缓解其财政压力和师资压力。2001 年 5 月,国务院颁布了《关于基础教育改革与发展的决定》,决定“实行在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的管理体制。2005 年 12 月,国务院发出《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,明确规定省以下各级人民

政府应承担的经费由省级人民政府统筹落实,承担乡村义务教育经费的主体逐渐上移。2006 年 6 月修订的《中华人民共和国义务教育法》,再次明确提出:“对中小学建设的投入是由中央政府和地方政府按照比例进行承担,将义务教育纳入公共财政保障的范围。”这种由“以乡为主”到“以县为主”再转变为省级人民政府统筹的义务教育财政体制,的确提高了中央和省级人民政府对乡村义务教育的财政供给水平。但是,由于我国属于人口大国,依旧处于社会主义初级阶段,城乡经济水平差距依旧是一条难以逾越的鸿沟,省级人民政府在进行教育资源分配的过程中容易造成教育资源配置不均等的情况,导致乡村学校的义务教育财政经费投入不足,难以实现乡村教师正常的工资拨付。于是形成乡村财政压力大与教师拨付制度实施难、压缩教师编制数量与聘请代课教师的因果联系。新机制并未从根本上解决教师编制问题,而贫困地区则只能依靠新生代乡村代课教师来缓解编制和财政压力。

### 2. 教师编制管理制度僵化

2013 年 11 月 1 日,在全国地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议上,李克强总理指出,要严控地方政府机构编制总量,确保财政供养人员只减不增。2017 年,中央编办印发的《关于地方事业编制挖潜创新服务发展的指导意见》(中央编办发〔2017〕56 号)提出,进一步贯彻落实中央关于财政供养人员只减不增的精神,严格控制事业单位机构编制总量,要求各地方严肃编制纪律,有效配置编制,要因地制宜,从本地情况出发适当缩减编制。从微观层面分析,在这种只减不增的编制约束政策下,乡村学校只能按照“退一进一”的原则进行招聘,限制了教育部门的教师补充自主权<sup>[2]</sup>。乡村师资短缺问题依然大量存在,在编教师递减,最终导致出现新生代乡村代课教师问题。从宏观层面分析,教师编制管理制度过多注重城镇优先<sup>[4]</sup>。这是由于在 20 世纪初,我国在制定编制标准时对“义务教育特别是广大农村中小学教育的实际需求调研不足,尤其缺乏对义务教育事业新形势与未来发展的研究和分析,导致 2001 年的编制改革成为一场效率优先、公平缺失与城市偏向的改革”<sup>[5]</sup>。这种城

市导向的教师编制管理制度是桎梏乡村教育质量的重要原因,加大了乡村教师供求矛盾,而招收新生代乡村代课教师以期缓解乡村学校教育教学问题则是乡村中小学的无奈之举。

### 3. 教师补充计划的实施效果不理想

随着城镇化进程的加快,农村大量原有优秀师资流失,为了缓解农村教师短缺的情况,国家制定了不同形式的乡村教师补充计划。2004年,教育部提出实施“农村学校教育硕士师资培养计划”,从具有推荐免试硕士研究生资格的高等学校中,经过严格的选拔程序,将符合一定条件的优秀应届本科毕业生录取为“硕师计划”研究生,并与地方政府教育行政部门签订合同,招聘为在编教师。随后,地方教育行政部门将其分配到乡村学校任教,服务期三年。教师不仅要完成自己的教学任务,还要攻读研究生课程,三年后,再到高校全身心攻读一年并取得硕士研究生毕业证书和教育硕士专业学位证书。“硕师计划”旨在提高乡村教师队伍建设质量。该计划实施后成果显著,为乡村学校培养了一批批优秀教师。2006年,教育部、财政部、人事部、中央编办联合启动实施的“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”。“特岗计划”指的是政府招收聘用高校应届毕业生到西部偏远乡村中小学从事教师工作的教师补充计划。“特岗计划”有利于实施西部“两基”攻坚计划,有利于建立乡村义务教育经费保障新机制,有利于中央财政引导地方各级人民政府加强乡村教师队伍建设,在一定程度上还有利于解决高校毕业生就业难的问题。2010年,教育部进一步扩大了“硕师计划”,并且与“特岗计划”共同配合实施。2007年,我国在六所教育部直属师范大学开展“免费师范生教育”试点工作,规定免费师范生在校学习期间免除学费,免缴住宿费,并且给予他们一定的生活补助,而他们所需要履行的义务是回生源地从事中小学教育十年以上。“特岗计划”“硕师计划”“免费师范生教育”等教师补充计划的实施,的确在缓解乡村教师短缺的问题上起到了积极作用,为乡村学校输送了大量的骨干人才。但是,不得不承认的是,由于城乡发展不平衡,这种“以补定稳”的稳定机制难以实现乡村教师队伍的总量稳定;“以政促

稳”的稳定机制尚未考虑到乡村教师流失的组织诱因<sup>[3]</sup>。教师补充机制容易造成“重补充,轻留任”的现象,难以从根本上解决乡村教师队伍稳定性较差的问题,教师非预期流动,如“考公务员”“不适应乡村生活”“待产哺乳”等原因离职,使得乡村学校只能通过招聘代课教师来缓解教师补充不及时的状况。

## 二、新生代乡村代课教师面临的权益缺失问题

1993年,中共中央、国务院印发了《中国教育改革和发展纲要》,正式将基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲(简称“两基”)作为新的奋斗目标。“两基”目标有利于促进西部地区教育的发展,但是由于当时我国的教育财政难以支撑“两基”目标的实现,此时传统的乡村代课教师就起到了不可替代的作用,缓解了地方政府财政和政治上的压力,为“两基”目标的实现弥补了师资不足的缺口。

在全面建成小康社会的攻坚战中,新生代乡村代课教师对切实解决“两不愁三保障”中的义务教育保障突出问题发挥了巨大作用。实现义务教育有保障主要是让贫困家庭义务教育阶段的孩子不失学辍学,为了让贫困家庭的孩子接受义务教育,除了要对贫困家庭本身进行资助,还要切实关注乡村学校的师资能否支撑孩子“有学上”以及“上好学”。不论是在学历上还是在能力上,新生代乡村代课教师都能够一定程度上达到在编教师的水平,因此,他们在乡村师资严重缺乏的情况下实实在在解决了乡村基础教育的燃眉之急,实实在在地“顶起了乡村基础教育的半边天”<sup>[6]</sup>。

但不可否认的是,新生代乡村代课教师的不稳定性一直困扰着乡村教师队伍建设。新生代乡村代课教师的权益缺失现象加剧着这种不稳定性,形成了一种恶性循环。新生代乡村代课教师权益缺失问题主要体现在他们与学校所签订的劳动合同地位不对等、工资待遇低、同工不同酬以及权益申诉路径模糊等方面。

### (一)新生代乡村代课教师与学校所签订的劳动合同地位不对等

新生代乡村代课教师是以政府购买服务

和学校聘用两种形式存在的。一是教师直接与地方教育行政部门或者第三方机构签订劳务合同,由地方政府分配到各个学校;二是乡村学校为应对师资非预期性流动而直接根据教育教学岗位的空缺,临时聘用代课教师。乡村学校或者教育行政部门由于其角色的特殊性,属于事业单位的性质,其与新生代乡村代课教师签订的劳动合同一直处于不平等的状态。更有甚者,乡村学校还会采取口头合同的形式,这种劳动关系是短期的,并且稳定性极差,一旦编制周期到期,乡村学校便能够招收新的在编教师,新生代乡村代课教师会处于随时被解聘的境地,口头合同和不完善的劳动合同在此时发挥不了任何作用,乡村学校可以随时终止劳动关系。这不仅会影响乡村教师队伍建设和乡村教师教育质量,而且不符合现代伦理,对新生代乡村代课教师是一种不公平的对待。具体来说,我国法律对新生代乡村代课教师与地方政府所签订的劳动合同中针对学校应承担的义务和教师应享受的权利的规定不明确,缺少对新生代乡村代课教师劳动关系、劳动属性、从业身份的界定。

## (二)新生代乡村代课教师工资待遇低与同工不同酬问题

我国教师的工资拨付制度是“以县为主,省级统筹,中央适当支持”。近年来,我国在编教师的待遇有所改善,2006年,人事部、财政部、教育部联合发布的《中小学贯彻〈事业单位工作人员收入分配制度改革方案〉的实施意见》明确规定:义务教育学校教师的平均工资水平应当不低于当地公务员的平均工资水平。可见,中小学教师待遇提升政策的实施已被提上日程。但是,不可否认的是,我国中小学教师的待遇和其他职业相比普遍偏低,尤其是在较为贫困的乡村,教师工资增幅慢,各项福利、津贴保障难以落实。2015年高校毕业生就业调查发现,教育行业初任底薪在19个行业中排在第13位,处于中下水平<sup>[7]</sup>。而没有编制的新生代乡村代课教师,他们的工资待遇更低,难以维持生计,其工作和生活条件十分艰苦。新生代乡村代课教师的工资收入来源于地方财政对乡村学校的少部分补贴,其工资约为1500~2000元<sup>[8]</sup>,没有“五险一金”,不能享受

养老保险、医疗保险等社会保障,与此同时,新生代乡村代课教师由于缺乏相应的制度保障,学校还有可能会拖欠工资,他们所承受的不仅仅是工作的不稳定,而且工资待遇低,无法维持正常生活。

此外,新生代乡村代课教师还面临着同工不同酬的问题。同工不同酬指的是新生代乡村代课教师所承担的教育教学任务和学校在编教师相同,但是他们所获得的酬劳却相差甚远,即付出与报酬不对等。根据《中华人民共和国劳动合同法》(以下简称《劳动合同法》)第六十三条之规定,被派遣劳动者享有与用人单位劳动者同工同酬的权利。但从实际情况看,新生代乡村代课教师的工资待遇明显低于在编教师,这不仅违背了义务教育的公正性,而且还损害了新生代乡村代课教师的合法权益。

## (三)新生代乡村代课教师权益申诉路径模糊

一方面,没有明确的法律和规章制度保障新生代乡村代课教师权益有效申诉,新生代乡村代课教师在人事管理上处于事业单位编制人员与劳动合同雇佣人员之间的模糊地带<sup>[9]</sup>。这是因为学校属于事业单位,按照学校直接聘用模式,学校对代课教师的管理可以依照《事业单位人事管理条例》,但是新生代乡村代课教师的聘用和管理规定与《事业单位人事管理条例》产生矛盾;如果按照劳务派遣模式,那么新生代乡村代课教师与学校所签订的合同应当遵循《劳动合同法》,但是《劳动合同法》规定的“同工同酬”又与新生代乡村代课教师工资待遇相冲突。需要指出的是,《事业单位人事管理条例》和《劳动合同法》都未对新生代乡村代课教师的角色和劳动关系进行清晰的界定。因此,新生代乡村代课教师与学校的关系模糊,使得新生代乡村代课教师在权益受到损害时无法可依,无章可循。另一方面,新生代乡村代课教师权益申诉路径模糊还体现在申诉主体上。当新生代乡村代课教师与学校出现劳动纠纷时,学校并不能遵循《劳动合同法》保障新生代乡村代课教师的合法权益。没有相关的法律法规、政策文件对新生代乡村代课教师进行身份界定,其权益申诉也不能由上级教育主管部门进行管理,现有法律中也没有明确

的教育机构进行管理。此外,在新生代乡村代课教师申诉的过程中,相关部门之间经常会出现相互推诿或者暴露申诉教师的信息等现象,使得申诉效果不理想,磨灭教师申诉耐心。综上所述,我国新生代乡村代课教师权益申诉路径模糊,难以切实保障其利益。

### 三、新生代乡村代课教师权益保障措施的完善及建议

新生代乡村代课教师在促进乡村教师队伍建设和乡村教育发展过程中扮演着十分重要的角色。为了提高乡村教师的稳定性以及乡村教师队伍建设质量,亟需从新生代乡村代课教师权益缺失问题出发,着眼于法律程序、工资拨付制度、福利保障机制以及乡村代课教师新机制,真正保障新生代乡村代课教师权益。

#### (一)建立健全新生代乡村代课教师与学校签订劳动合同的立法与司法程序

新生代乡村代课教师在普及教育、提升乡村学校教育质量方面作出了重要贡献,特别是为乡村基础教育和文化建设作出了贡献<sup>[10]</sup>。只有不断完善有关新生代乡村代课教师权益的立法与司法程序,才能切实保障他们的合法权益;只有法律才能给予新生代乡村代课教师真正的安全感,才能使他们专心从教,促进自己专业发展,推动乡村教师队伍建设质量整体提升,从而提高乡村教育质量。因此,教育行政部门应依法与新生代乡村代课教师签订劳动合同。合同内容要严格按照《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国劳动合同法》《中华人民共和国教师法》的要求并结合地方实际情况而确定,合同细则重点应明确教师的工作内容和要求、工作地点、工资待遇、社会保险、工作时间和休息休假、合同期限、解聘条件和程序、违约责任等内容<sup>[11]</sup>,确保新生代乡村代课教师与相关部门签订劳动合同时有法可依、有章可循。

新生代乡村代课教师与学校所签订的劳动合同,需要从学校应履行的义务和教师应享有的权利两方面出发,切实保障新生代乡村代课教师权益。从学校应履行的义务出发,完善相关法律内容,对学校主管领导的职权作出明

确的限制,认可新生代乡村代课教师。同时中央和地方各级教育行政部门应建立健全相应的规章制度,明确界定新生代乡村代课教师角色,使新生代乡村代课教师身份合法化。没有政策法规的支撑,新生代乡村代课教师的“教师”身份也只是悬浮在水面,不能被明确和肯定。因此,只有从政策法规上给予鼓励和肯定,才能让代课教师全身心投入教育事业。同时,学校应当履行对教师的专业发展培训义务,为教师参加进修和培训创造条件,保障教师的培训权,发挥教师的内在潜能,让新生代乡村代课教师在教学岗位上学习、实践、反思、提升、成长<sup>[12]</sup>。从新生代乡村代课教师的合法权益出发,确保新生代乡村代课教师权益与在编教师权益相同,如获得报酬权、民主参与权、职称评聘权、培训进修权、申诉权等等。针对教师申诉权,国家应当探索建立第三方教育协调管理部门,以协调新生代乡村代课教师与学校的关系,明确教师申诉渠道,提高申诉的有效性,对申诉教师的信息进行保密,保障新生代乡村代课教师的合法权益。

#### (二)完善新生代乡村代课教师的工资拨付和福利保障机制,确保同工同酬制度实施效果

首先,政府应当完善新生代乡村代课教师的工资拨付制度。当前的代课教师工资发放主要来源于教育主管部门或者是招聘代课教师的学校教育经费<sup>[13]</sup>,也就是说,新生代乡村代课教师的工资拨付是按照“谁招聘,谁发放”的原则,不能享受在编教师同等的工资待遇,也不能按照《中华人民共和国劳动合同法》的工资发放标准发放工资。新生代乡村代课教师正处于边缘地带的尴尬位置,如果没有制度和政策的持续保障,也没有完善的法律法规保障,在实际操作中,就根本无法保证新生代乡村代课教师的工资发放。2006年,人事部、财政部、教育部印发的《高等学校、中小学、中等职业学校贯彻〈事业单位工作人员收入分配制度改革方案〉三个实施意见的通知》(国人部发〔2006〕113号)提出:巩固和完善农村中小学教师工资保障机制,确保教师合理收入,是农村义务教育经费保障机制改革的重要内容,是新修订的《中华人民共和国义务教育法》的法律要求,也是落实中小学工作人员收入分配制度

改革的重要方面。如果教职工工资保障机制不完善,其他各项工作就得不到落实;如果教师合理收入得不到保障,教师队伍就不稳定,农村义务教育教学质量就得不到保证。虽然新生代乡村代课教师属于编制外教师,但是他们对我国乡村义务教育整体质量的提升依旧发挥着重要的作用。因此,政府应当重视建立和完善新生代乡村代课教师的工资拨付制度,可以划拨专门发放给代课教师的教育经费,确保新生代乡村代课教师工资正常发放。与此同时,政府部门应当适当增加新生代乡村代课教师的工资,建立合理的代课教师工资激励制度,而当前行之有效的方法是提高代课教师的课时费<sup>[12]</sup>。根据张河森对武汉市六所公办中小学的调查,课时费为30~35元一节,以每周12节课计算的话,1个月工资约为1500元左右<sup>[12]</sup>,这并未达到当地的最低工资标准。因此,建议提高新生代乡村代课教师的课时费,体现“按劳分配,多劳多得,少劳少得”的基本原则,确保他们的薪酬待遇与教育教学任务相匹配,促进“同工同酬”原则的落实以及社会公平的实现。

其次,切实保障新生代乡村代课教师享受和在编教师相同的福利待遇,如五险一金、住房补贴、节日问候等基本津贴补助和福利。目前,新生代乡村代课教师的工资构成单一,每个月的工资固定,并且基本工资根本无法维持个人及家庭基本生活,再加上新生代乡村代课教师不能享受在编教师享有的工龄津贴和奖励工资,容易导致新生代乡村代课教师形成巨大的心理落差,久而久之,便会产生自卑心理,对生活、工作、乃至社会产生抵触和不满情绪。大多数学校缺少对新生代乡村代课教师的福利保障,不仅仅是因为资金短缺,还包括对代课教师身份的不认可,认为代课教师有随时离职的可能,福利待遇的回报效果不明显。正是因为学校不支付代课教师福利待遇,才会加速代课教师的离职,这种恶性循环不利于乡村教师的稳定。因此,政府应逐步将新生代乡村代课教师医疗、失业和养老保险等福利待遇纳入社会保障范围,让他们安心从教。同时,建立代课教师社会保障监督机制,加强监管,确保新生代乡村代课教师的社会福利保障落到

实处。

### (三)建立动态透明的区域性代课教师资源库,创建代课教师新机制

新生代乡村代课教师的人员构成主要来源于刚毕业的大学生,由于就业压力大,难以找到满意的工资,所以他们大多数都是将这个职位当作下一个人生阶段的过渡,准备在从教期间考公务员,或离职去事业单位,这反映出新生代乡村代课教师的稳定性差。但是随着全面二孩政策的实施以及城镇化的加速推动,学龄人口将会快速增长,请产假的在编女教师会增加,并且越来越多的教师不愿意留在乡村,乡村教师将会大规模流失。因此,新生代乡村代课教师将长期存在。为了增强新生代乡村代课教师的稳定性并且缓解农村师资压力,政府和各教育部门应当建立相对灵活的、动态透明的区域性代课教师资源库,创建代课教师新机制,促进乡村教师体系的整体稳定性,从而提高教育质量,促进城乡教育一体化和均衡发展。

首先,按照市、镇、乡三级管理模式建立新生代乡村代课教师资源库。资源库的建立可以借鉴英国的注册模式。目前,英国已经建构了一整套完备的代课教师申请注册程序,只要是符合条件的人员都可以申请,经教学委员会审查便可以登记注册进入代课教师资源库。其采用的是大代课教师资源库,一般在开学前各个学校就提出代课教师需求计划,然后从代课教师资源库中遴选、联系并确定代课教师人选<sup>[14]</sup>。由于我国与英国国情不同,可以借鉴其中的部分模式与方法,可以按照市、镇、乡三级模式分区域建立资源库,允许本科毕业、取得教师资格证书、身心健康者自由选择区域申请注册,加入新生代乡村代课教师资源库。经过地方教育部门的遴选,合格者便可直接进入资源库。地方教育部门在开学前从学校的代课教师需求计划中,选择合适的代课教师分配到具体的学校。

其次,制定分层化的代课教师薪酬制度,分层级定薪,视岗位定薪,同时工资待遇向新生代乡村代课教师倾斜。由于新生代乡村代课教师的生活和工作条件较为辛苦,大多数人不愿意到乡村任教,地方政府可以根据代课教

师资源库中教师生源地和需求代课教师学校的地域相匹配,促进新生代乡村代课教师的本土化,提高新生代乡村代课教师的职业归属感,从而提高乡村教师队伍的整体稳定性。

最后,明确要求代课教师资源库的监督管理部门,不仅在注册前进行资质考核,注册后更要定期对新生代乡村代课教师的资质进行审查。同时,公示合格的新生代乡村代课教师的个人信息,形成学校、地方政府、社会三级监督管理模式。设置代课教师试用期限,转正后其薪资待遇逐步与在编教师靠近。经过一系列的再审查,由学校和地方政府共同决议,挑选优秀的代课教师,对优秀代课教师进行物质和精神上的奖励;清退不符合条件的代课教师,并做好清退工作,给予相应的补贴。

#### 参考文献:

- [1] 21世纪教育研究院. 2019 西部农村基础教育发展报告(下篇)[EB/OL]. [2020-12-13]. <http://www.199it.com/archives/926571.html>.
- [2] 刘善槐,王爽,武芳. 我国农村小规模学校教师队伍建设研究[J]. 教育研究,2017,38(9):106-115.
- [3] 王晓生,邬志辉. 乡村教师队伍稳定机制的审视与改进

[J]. 教育科学,2019,35(6):71-77.

- [4] 杨挺,惠源. 中小学教师编制管理制度发展瓶颈与应对策略[J]. 中国教育学报,2017(6):58-62.
- [5] 鲍传友. 中国城乡义务教育差距的政策审视[J]. 北京师范大学学报(社会科学版),2005(3):16-24.
- [6] 赵星,王金芳,张亮. 编外教师历史变迁 70 年:回顾与前瞻[J]. 当代教育科学,2019(12):55-59.
- [7] 岳昌君. 2015 年高校毕业生就业状况调查[N]. 光明日报,2016-01-19(13).
- [8] 易梦婕. 农村代课教师社会保障问题研究[J]. 社会与公益,2020(6):56-57.
- [9] 邬志辉,陈昌盛. 我国义务教育阶段教师编制供求矛盾及改革思路[J]. 教育研究,2018,39(8):88-100.
- [10] 胡艳,刘佳,姜思羽,邓楚琳. 新中国成立以来我国民办教师历史及启示——以 H 省 N 地区为例[J]. 教师教育研究,2019,31(4):103-110,128.
- [11] 齐卫东. 城镇化进程中市区小学代课教师问题与对策[D]. 保定:河北大学硕士学位论文,2016.
- [12] 张河森. 城市公办中小学代课教师问题研究——基于武汉市 6 所公办中小学的调查[J]. 教育与经济,2014(4):64-69.
- [13] 刘文华. 西部农村代课教师工资水平研究——基于甘肃 J 县 1985—2012 年的数据分析[J]. 河北工业大学学报(社会科学版),2015,7(4):17-23.
- [14] 孙来勤. 英国代课教师现象研究及启示[J]. 外国教育研究,2015,42(12):14-26.

## New Rural Substitute Teachers' Loss of Rights and Interests and Protection Measures

YANG Ting, XU Wanchao

(Faculty of Education, Southwest University, Chongqing 400715, China)

**Abstract:** Traditional rural substitute teachers have made outstanding contributions to the realization of nine-year compulsory education and literacy education in the rural areas. In recent years, due to the dispersion and imbalance of the compulsory education financial system, the rigid form of the teacher establishment management system, and the unsatisfactory practical effect of the teacher supplement mechanism, many new substitute teachers have been employed in rural areas. Due to the unequal status of the new rural substitute teachers and the school in signing the contract, low wages, different pays for the same workload, and ambiguity in the appeal path of rights and interests, the legal rights and interests of the new rural substitute teachers have been seriously affected. In order to promote the construction of the rural teacher team and protect the legitimate interests of the new rural substitute teachers, the legal procedures for the new rural substitute teachers and the school labor contract should be established and improved. The salary and welfare guarantee mechanism for the new rural substitute teachers should be improved to ensure the implementation effect of the equal pay system, to establish a dynamic and transparent regional substitute teacher resource database, and to create a new mechanism for substitute teacher appointment.

**Key words:** new generation rural substitute teachers; teachers' rights and interests; lack of rights; protection of rights and interests; teacher team building

收稿日期:2020-12-14

责任编辑 秦 俭