

农村教师流动的理论 误区、现实障碍和未来走向

徐龙,唐一山

(西南大学 教育学部,重庆 400715)

摘要:近年来,农村教师向城市流动的问题备受关注。既有研究多是以农村还有大量人口和学生、农村教师资源缺乏、农村教师自身的发展为由,较为谨慎地看待农村教师的流动。然而就现实情况而言,农村人口和学生的数量在下降,特定的制度背景下农村人口和学生的流动仍不充分;农村教师流动对农村教育造成的不利影响不应被夸大,教师资源的供需出现空间错配问题;农村教师进城会发展得更好,其流动却受限于特定的因素。除了理论认识的误区外,农村教师的流动在现实中还面临着制度和观念的障碍。前者体现在相关政策重“城”不重“乡”、重“留”不重“流”、陷入“内卷化”等,后者体现在乡愁、平均主义、农村人口进城加重城市病等观念。面向未来,我们应认真反思农村教师流动领域的诸多问题,廓清农村教师流动的重要意义,逐步破除农村教师流动的障碍。这有助于城乡教师队伍建设的优质均衡,甚至人均意义上的城乡均衡发展和共同富裕的实现。

关键词:农村教师;教师流动;农村教育;城镇化

中图分类号:G525.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2023)03-0200-11

一直以来,农村教师队伍建设问题都受人瞩目。其中,农村教师自发自主向城市流动(以下简称“农村教师流动”)的问题似乎格外引人注目。有学者就指出:“乡村教师‘不是在逃离,就是在逃离的路上’,是当前农村教育的一大困境。”^[1]进言之,既有研究多是以农村还有大量人口和学生、农村教师资源缺乏、农村教师自身的发展为由,较为谨慎地看待农村教师的流动。平心而论,学者们的分析不无道理,却相对忽视了农村人口流动不充分、教师资源出现空间错配、农村教师流动受限的实情。除了理论认识的误区外,农村教师的流动在现实中还面临着制度和观念上的一些障碍。这些误区和障碍既构成了教师布局、学校布局甚至人口布局欠优的缘由,又意味着教师布局、学校布局甚至人口布局具有可优化的潜能。如果这些误区和障碍得以解除,将有助于城乡教师队伍建设的优质均衡,甚至人均意义上的城乡均衡发展和共同富裕的实现。有鉴于此,本研究将针对农村教师流动的议题,辨明理论误区、廓清现实障碍、指明未来走向。

一、“为农村人口留守”及其对农村人口流动不充分的忽视

(一)已有研究强调农村人口多,相对忽视城镇化背景下农村人口数量在下降

有学者指出,“中国乡村人口大多处于社会底层,有很多老弱病残等弱势群体根本无法离开

作者简介:徐龙,西南大学教育学部,讲师。

基金项目:教育部人文社会科学研究规划青年基金项目“城乡学龄人口空间格局变化下教师资源优化配置研究”(22YJC880092),项目负责人:徐龙;国家社会科学基金重大项目“教育阻断贫困代际传递的政策设计与评估研究”(18ZDA338),项目负责人:李玲。

乡村”^[2]，“随着现代科学技术的发展，过去工业必须集聚在城市的生产方式出现了向农村聚集的可能，而且新的生态化农业、旅游观光农业以及现代农村社区服务业的崛起，也会导致人口向农村的重新聚集……有人口就需要相应的教育”^[3]⁴²。

换言之，农村教师不应流动，与农村有大量人口（包括一些特殊人群）有关。然而根据《中国统计年鉴》（2021年）的相关数据可知，1987年到2020年，我国农村人口从81626万人下降到50992万人，农村人口比重从74.68%下降到36.11%。与此同时，根据《中国教育统计年鉴》（1987年、2020年）的相关数据计算可知，从1987年到2020年，我国农村义务教育阶段在校生数从133184900人下降到30882870人，占在校生总数的比重从78.30%下降为19.75%。据此可知，农村人口和学生的数量和比重都有所下降。既然“有人口就需要相应的教育”，那么没有那么多的人口就不需要投入那么多的教育资源，教师资源自然也囊括在内。据此，随着城镇化进程的推进，农村教师的流动或许在一定程度上不足为惧。

（二）已有研究强调城镇化背景下农村人口仍然较多，相对忽视特定的制度背景下农村人口流动的未完成性和不彻底性

有学者可能会进一步质疑：“即使在未来二三十年我国的城镇化率达到70%—80%，我国仍拥有数量庞大的农村人口，即使城镇化处于趋于稳定的状态，农村人口仍会占到总人口的10%。”^[4]¹³⁵换言之，随着城镇化进程的推进，农村人口即便有所减少，但仍有较大的数量。这意味着仍必须有相当数量的教师扎根农村，不能放任农村教师继续流失下去。退一步而言，城镇化背景下农村学校和班级规模日益缩小，学生日益减少，“但每班的课程和教育教学任务并未相应减少，而在师资配置上仍依据生师比编制标准，因此造成了很多乡村学校名义上超编但实质上缺编的结构性缺编的现实问题”^[5]。换言之，在城镇化背景下，农村教师即便总量上过剩，但依然存在结构性紧缺的问题。

农村人口之所以还有较大的数量，包括农村学生和一些特殊人群，“这正是传统的户籍制度和土地制度的结果”^[6]。具体而言，如果“他们能够在城市得到和当地居民一样的公共服务，并且他们在放弃农村土地使用权的时候也能够得到相应的经济补偿，那么农民外出打工的倾向就会发生重大变化”^[7]。“一方面，老年人、女性和孩子不能因为青壮年劳动力在城市工作而平等地享受廉租房、公立教育等公共资源，结果只能选择在老家留守。另一方面，土地制度仍然未能保证农村土地顺利流转，家庭的选择就是老人和女性留守。”^[6]“大城市设立的高落户门槛尤其是基础教育资源对非户籍人口的排他性使得流动人口子女不得不留守户籍地。”^[8]

这意味着，以农村人口和学生多、教师结构性紧缺为由，对农村教师流动持谨慎态度的观点，或许都忽视了特定的制度背景下农村人口流动的未完成性和不彻底性。制度本身是可以改变的，如果改变这些制度，人口的流动将会更加充分和更加彻底，农村人口和农村学生的数量只会继续减少。有研究就表明“农村地区在校生数在2020—2035年间呈快速减少趋势”^[9]。更有甚者，部分地区的农村人口和学生也许会流失殆尽。某自治州领导在全州教育发展大会上的讲话中指出，当地农村义务教育学校中，10人以下的学校（点）已经有156个，保留已无学生的校点已经有79个。这在一定程度上表明农村已经出现大量的小规模学校，且数量可能还会继续增加。

二、“为农村教育留守”及其对教师资源错配的忽视

（一）已有研究强调农村教师流动有损于农村教育的发展，相对忽视农村学生数和班级数在下降

有学者指出，“当前我国城乡教师的流动总体上呈单向性，即教师趋向于从农村流向城市、从贫困地区流向发达地区……师资的日渐薄弱使本来就十分落后的农村教育雪上加霜，城乡教育的差距日益扩大”^[10]，“农村教师的大量流失加剧了贫困地区农村的师资短缺，尤其流失的大多

是当地的优秀、骨干教师,这无疑给贫困农村地区的义务教育质量带来沉重的、甚至是毁灭性的打击”^[11]。换言之,农村教师离开农村,无益于农村教育质量的提升,会加剧城乡教育的失衡。因此,需要采取措施扭转农村教师流动的态势,毕竟“数量保障是农村教师队伍建设的的前提”^{[3]260}。

如果仅仅就教师论教师,上述结论无可置疑。倘若我们看问题的视角不再局限于教师,便可能得出略有不同的结论。根据《中国教育统计年鉴》(1987年、2020年)的相关数据计算可知,从1987年到2020年,我国农村义务教育阶段在校生数从133 184 900人下降到30 882 870人,农村义务教育阶段教师数从5 783 774人下降到2 194 755人,生师比比值从23.03下降为14.07;农村义务教育阶段班级数从3 962 884个下降到1 069 775个,师班比比值由1.46增长为2.05。据此可知,在农村教师流动的背景下,农村义务教育阶段的生师比不增反降、师班比不降反增。相对于以往,农村教师资源反而有所增加。据此可知,农村教师流动并不必然导致农村教育雪上加霜。

(二)已有研究强调农村优秀教师流动造成的不利影响,相对忽视教师资源供需已经出现空间错配问题

有学者可能会进一步质疑:即便农村教师流动并没有对农村教育带来实质性影响,但“流失的大多是优秀年轻教师、骨干教师,这使农村教育面临巨大的挑战”^[12]。表面看来,这种声音也有道理。但它“更多关注农村教师问题,对于城镇化进程中城镇教师缺编问题关注不够”^{[4]85}。正如教育资源已经出现“有教育需求的城市地区(特别是在超大城市),教育供给并没有相应增加,造成教育资源紧张,农村子弟常常被拒之门外;在教育需求不断萎缩的农村地区,学校和教学点的硬件设施齐全,但是利用率很低”^[13]的空间错配问题。

“重乡不重城”的研究取向和某些政策实践,也导致了教师资源的空间错配问题。在教育需求不断增加的人口流入地(城镇),教师资源供给没有相应增加,造成教师资源紧张;在教育需求不断萎缩的人口流出地(农村),教师资源供给没有相应减少,造成教师资源富余。根据1987年至2020年《中国教育统计年鉴》的相关数据计算可知,如图1所示,自2007年以来,义务教育阶段学生的城镇化率便超过教师的城镇化率,教师资源的错配现象开始显现。有报告也表明,某些地区已经“出现城区学校教师数量紧张、农村学校教师富余的情况”^[14]。

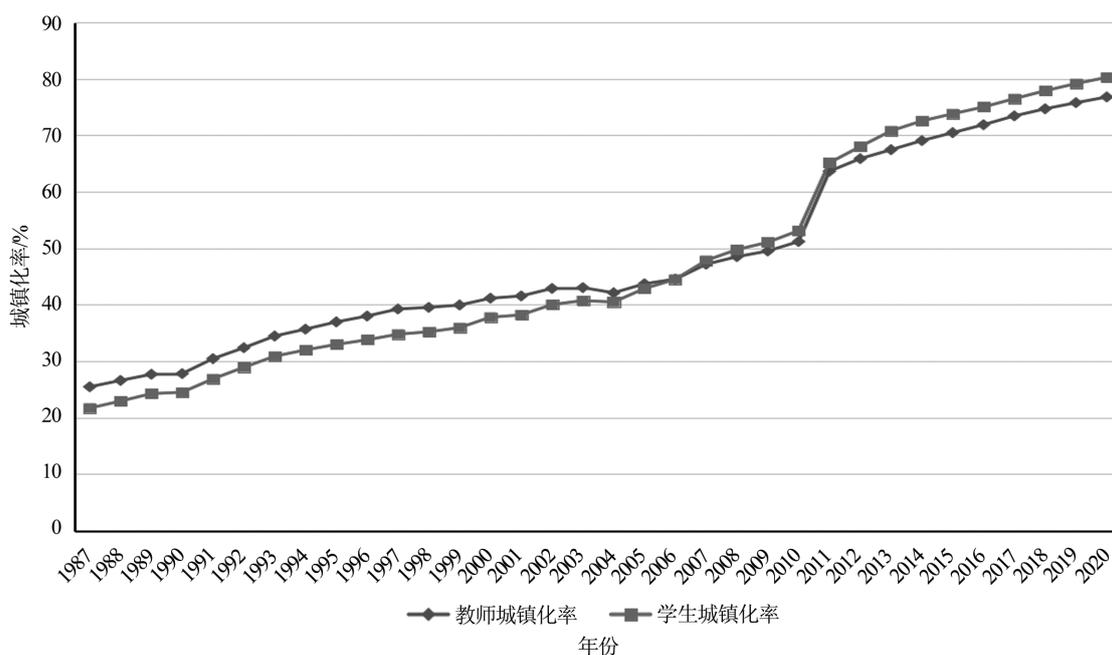


图1 义务教育阶段教师和学生的城镇化率

据此,农村优秀教师的流动,一方面有助于缓解上述教师资源空间错配的问题;另一方面在农村人口和学生逐渐减少的背景下,其对于农村教育造成的影响不应被夸大。不仅如此,农村优秀教师的流动,或许还能够“倒逼乡村学校管理制度和领导作风的完善”^[15],有助于农村教育事业的长远发展。总之,农村优秀教师的流动有利于教师资源配置效率的提升和国家教育事业的进步。

三、“为自身发展留守”及其对农村教师流动受限的忽视

(一)已有研究强调农村教师留下来发展得好,相对忽视农村教师流动能够发展得更好

有学者指出,“乡村教师扎根乡土,就能不断获得某种神秘、珍贵、奇特的力量,主动与环境深度交往,协调好自然与社会的关系,释放自己的责任、热爱与思想的力量,使他们发现更好的自己,也找到崭新的世界”^[16]。换言之,农村教师扎根乡土,能够大有作为,获得较好的发展。然而,教师究竟是扎根农村还是城市,才更能“释放自己的责任、热爱与思想的力量”?为了解答这个问题,我们有必要辨明对于农村教师而言,是扎根乡土还是流向城市让他们更为受益。

具体来看,首先,城市学校的教育理念往往更为先进,管理也更为规范,学生的总体学习基础和学习成绩也相对较好。农村教师进城从教,可以获得更好的发展空间。其次,有大规模调查数据显示,“部分地区农村教师工资的绝对水平和相对水平均偏低”^[17]。由此可知,农村教师向城市流动,其收入水平会有所提高。最后,人的天性,“是喜欢多样性,而不喜欢单调乏味的生活。只有城市,才可能提供这样的多样性;只有大城市,才可能提供更多元的文化和更多样的消费服务”^[18]，“而在农村,因为人口数量少,有些服务业很难经营,比如可以进行多样化选择的电影院、卡拉OK等”^[19]⁶⁵。换言之,农村教师向城市流动,其生活品质会有所提升。总之,农村教师进城从教,可以让自身多方面受益。因此,农村教师选择流动,就不足为奇。

(二)已有研究强调部分农村教师主动留下来,相对忽视大多数农村教师流动的选择

有学者可能还会进一步质疑:既然农村教师向城市流动,会让自身多方面受益,那为何还有一些“最美乡村教师”“主动向下流动”^[20],坚守农村?毋庸讳言,这并非完全违背事实。但这或许模糊了总体趋势和个人偏好的区别。“世界的趋势,是由绝大多数人的行为来决定的。人们在讨论一个趋势性话题的时候,经常会把个人的偏好和大多数人的选择混在一起。”^[19]³有调查就表明,“云南乡村教师近80%有流动(调动)及流失(改行)意愿”^[21]。不仅是多数在职教师想离开农村,那些将入职的教师中的多数也不想前往农村任教。比如“大多数免费师范生都未能履行到农村支教两年的约定”^[22]。换言之,农村教师流动的总体趋势是“离农”。我们不能用少数教师留守的选择,去质疑农村教师流动的总体趋势,去质疑大多数农村教师选择进城的权利。

当然,我们也不能忽视少数教师主动留守的事实。具体而言,这类教师有一部分是因为城市学校的压力大而自身能力有限,所以选择留守。还有一部分教师素质较高,完全是出于“深厚的乡土情感”^[20],才选择留守。那些坚守农村的“最美乡村教师”便可归入此列。据此,我们不必过于担忧农村教师流动带来的危害,因为“流动还是留守是个人选择的结果,总有一部分人根据自己的条件决定留守。但公共政策需要讨论的是,在边际意义上,是否存在制度因素导致愿意流动的劳动力流动不充分”^[6]。就本研究而言,我们需要关注是否存在制度因素导致愿意流动的农村教师流动不充分。

四、农村教师流动遇到的制度障碍

如前所述,当前的户籍制度、中高考制度等并不完善。在此前提下,那些原先可以进城的人

口和学生往往只能被迫留守农村。“有人口就需要相应的教育。”^{[3]42}针对这些留守农村的人口和学生,就需要相应的农村教师来开展教育工作。在此背景下,农村教师流动就不免会引起人们的担忧。换言之,当前有待完善的户籍制度、中高考制度等构成了农村教师流动的间接障碍。不仅如此,教师流动政策、农村教师队伍建设政策等也在不同程度上直接构成了农村教师流动的制度障碍。

(一)相关政策制度更重视城镇教师的流动

就农村教师流动而言,直接的政策规定并不多见。相形之下,与城镇教师流动有关的政策规定更为常见。比如“引导教职工从城镇和超编学校向农村和缺编学校流动”^[23]，“积极促进城镇学校教师向农村学校流动,定期选派城镇学校教师到农村学校交流任教”^[24]。然而就现实情况而言,农村教师进城的意愿要远高于城镇教师下乡的意愿^[25]。这意味着“教师流动政策在引导、强推着一批流动愿望较弱的人参与流动,而忽略了流动愿望较强的农村教师群体”^[26]。

(二)相关政策制度更侧重于让农村教师留得住,而不是相反

近年来,随着我国城镇化进程的加快,农村大量人口和学生流向城市,国家宏观政策开始关注人口流动背景下的教师资源配置问题。比如“统筹人口流入地与流出地教师编制”^[27]，“鼓励在人口集中流入城市……优化事业编制调配、增加教师编制数量”^[28]，“加大对人口集中流入地区统筹调剂力度,解决义务教育……编制急需”^[29]。在此背景下,教育政策开始从强调城镇教师单向的流动转变为注重城乡教师双向的交流。比如“推动城镇优秀教师、校长向乡村学校、薄弱学校流动”^[30]，“推进城乡教师交流支教,遴选一批乡村教师到城镇学校跟岗实习培养”^[31]。这在某种程度上为某些农村教师向城市的合理流动创造了条件。

与此同时,教育政策依然重视农村教师队伍建设。比如“大力提升乡村教师待遇。深入实施乡村教师支持计划,关心乡村教师生活”^[30]，“严禁发达地区、城区学校到薄弱地区、县中抢挖优秀校长和教师”^[32]。这类政策有助于稳定农村教师队伍,发展农村教育事业,促进教育均衡发展。然而,这类政策也在一定程度上提高了农村教师流向城市的机会成本。同时,相对于“推动”“推进”,“大力提升”“深入实施”“严禁”等用语更为丰富、更具有操作性,且语气和语义都更重一些。换言之,农村教师队伍建设政策总体上重“留”不重“流”。

(三)相关政策制度陷入“留不住→完善→还是留不住→继续完善”的内卷化,“留”的大量投入挤占了“流”的投入

上述重“留”不重“流”的教育政策的实践效果或许并不理想。有报道就表明,甘肃省庆阳市镇原县近年来采取了职称评聘向乡村教师倾斜和增加乡村班主任费、乡村教师生活补助、乡镇岗位津贴等措施,取得了一定成效,但乡村教师流失情况依然存在。这与农村“空心化”带来的年轻教师社交困难、农村环境对年轻人的吸引低等因素有关^[33]。换言之,这类政策之所以收效不大,与农村“空心化”的局面以及城乡在经济、教育、文化等方面的差异有关。有学者就指出,“农村更趋萧条,想留住年轻人太难,好政策最终落不到实处”^{[34]195}。不仅如此,“空心村现象实际上就是城市化的另一面。但只要城市带来的收入增长和就业增长不停止,城市化率就会不断提高……中国的城市化率不是太高了,而是低于世界上同样经济发展阶段的其他国家的平均水平。在未来20—30年间,只要经济增长保持平稳,中国的城市化率将提高到80%,甚至更高水平,这意味着,乡村人口还将在目前基础上减少一半以上。换句话说,当前已经出现的空心村现象还将持续发生”^{[19]296}。

这意味着已经不断优化的农村教师队伍建设政策即便再被完善,即便其存在的诸多问题被完全解决,恐怕也只能更加坚定那些主动扎根农村的教师的留守意愿,但因为无法改变农村“空心化”的局面,从而难以改变其他农村教师流动的结果。换言之,从过去到未来,重“留”不重“流”

的教育政策的实践效果都不容乐观。吊诡的是,这反而说明相关政策以往自我完善是合理的,今后的自我完善也将是必要的。具体而言,教育政策越是留不住农村教师,就越去完善文本内容和执行过程,以试图让农村教师留得住,但结果还是留不住农村教师。然后,教育政策还是会去完善文本内容和执行过程。总之,教育政策的内容和执行日益完善,但效果未得到实质性改善。这意味着教育政策陷入“内卷化”:“一种不理想的变革(演化)形态,亦即没有实际发展(或效益提高)的变革和增长”^[35]。更有甚者,“对于公共政策来说,资源有限,在一件事上做过了头,就必然在另一件事上做得不够”^{[19]291}。教育政策既然在让农村教师留得住方面不断完善政策,那么投入过多的资源和注意力,往往就在所难免。这意味着教育政策在让农村教师动起来方面往往就做得不够。如果将相应的政策资源向动起来的方向适当倾斜,就会有助于某些农村教师向城市合理流动。由此可见,我们需要反思相关制度的“内卷化”问题。

由上观之,相关教育政策重“城”不重“乡”、重“留”不重“流”、陷入“内卷化”等制度因素,构成了农村教师流动的直接障碍。不仅如此,这些制度因素还在一定程度上提高了农村人口进城的机会成本,从而强化了部分农村人口留守的意愿。“有人口就需要相应的教育。”^{[3]42}这又会强化农村教师流动造成的不利影响,从而有碍于农村教师的流动。有鉴于此,我们应推进制度改革和破除制度障碍。为此,我们应廓清相关观念因素的影响。究其缘由,“如果不重视文化观念等非正式制度的影响,那么不仅正式制度的改革效果会大打折扣,而且改革的不顺利还有可能成为阻碍改革的理由,使得改革停滞甚至倒退”^[36]。换言之,我们需要关注是否存在观念因素导致愿意流动的农村教师流动不充分。

五、农村教师流动面临的观念障碍

在农村教师流动的问题上,一种常见的观念误区是,农村教师必须留守农村,以坚守农村教育的阵地。而这又与以下观念有关。

(一)乡愁的观念

“城市化的提速是近一二十年的事,这之前有太多的人们都是在乡下学校完成了他们的基础教育,因而他们普遍地怀有对乡土教育的美好记忆与深厚感情。”^{[34]247}“农村是很多研究者与实践者的成长之地,所以很多人对农村怀有乡愁情结,认为农村教育应当保持其绝对地位。”^{[4]136}但即便如此,当前多数怀有乡愁情结的研究者和实践者并未从城市回到农村长期生活和工作,也未让自己的子女回到农村长期接受教育。“己所不欲,勿施于人。”“不少人自己生活在城市,或者从老家流动到大城市,却希望把别人留在农村,留在收缩的小城市,来为自己保留乡愁,这更是自私与荒谬。”^{[19]292}据此,一味地限制农村人口(包括农村师生)向城市流动,或许并不合适。事实上,也限制不住。2010年到2020年,我国乡村流向城镇的人口从1.43亿人增长到2.49亿人^{[37]108}。根据《中国教育统计年鉴》(2011年、2020年)的相关数据计算可知,从2011年到2020年,义务教育阶段进城务工人员随迁子女在校生数从12 609 719人增长到14 297 324人。我们必须认清“人口流动依然活跃”“人口持续向沿江、沿海地区和内地城区集聚”^{[37]100}的主流趋势。

(二)平均主义的观念

有学者指出,中国传统伦理本位的价值观、计划经济体制等导致平均主义的社会思潮长期存在^[38]。在此背景下,有研究者和实践者将城乡均衡发展理解为城乡均等发展,进而对农村人口向城市的流动忧心忡忡。如果仅仅从农村的角度看,农村人口确实在流失。但从全国范围来看,农村人口的流失“是部分地区和区域包括城市经济社会发展活力增强的结果”,“是经济社会持续发展、人力资源和人才资源有效配置的体现”^{[37]108}。不仅如此,农村人口的流失还有助于农村留

守人口人均收入的提高。直接的原因是,“农业经济的总量受到土地的约束,即使技术进步,最终它的总产出还是受制于农业用地”^{[19]36},“如果(农村)人口流出,则留守居民的人均资源拥有量会提高,进而人均收入会提高”^[6]。间接的原因是,“人口流入到地理自然条件比较好的地方可以有效促进经济增长,而更有效的经济增长就可以为欠发达地区的转移支付提供资源”^[39]。总之,农村人口的流失能够让农村留守人口受益,有助于城乡人均意义上的均衡发展和实现共同富裕。

值得一提的是,教育领域的平均主义观念也不少见。比如有学者强调,“尽管农村学校取得了很大进步,但城镇学校对众多的农村生源仍然具有更大的吸引力。任凭生源自然流动的趋势发展下去,城乡教育均衡发展的美好愿望将会遥不可及”^[40]。不难发现,该学者将城乡教育均衡发展理解为城乡教育均等发展,进而对农村学生向城市的流动忧心忡忡。随着城镇化进程的推进,农村学生会持续流向城市,农村小规模学校和“空心校”会越来越多。这种现象固然让人担忧,但能否据此就限制农村学生的流动?为此,我们需要辨明学生和学校孰重孰轻的问题。正如“文化是为了人才存在的,有人才有文化”^[41],“我们不能让人为了文化的保护和传承而自我封闭于某种文化模式之中”^[42]。学校是为了学生才存在的,有学生才有学校。学生和学校之间是目的和手段的关系。我们不能为了农村学校的保护和延续而限制农村学生的流动。否则,我们就是以手段替代目的,舍本逐末。反之,如果农村学生进城上学后能让自身受益,那么即便农村学校因此变得衰落,这又有何妨?有研究表明,农村学生流向城市,既有助于他们享受优质的教育资源和文化资源^{[34]179},也有助于他们今后获得更高的教育回报^[43]和市场回报^[44]。既然如此,我们就应破除平均主义观念的束缚,对农村学生向城市流动乐观其成。

(三)农村人口向城市流动和集聚会加重城市病的观念

“社会中的一种普遍看法是,城市拥堵、污染等城市病产生的主要原因是人多,这成为控制人口流动的理由。”^[6]在此背景下,农村人口向城市流动和集聚便成了问题。然而有研究表明,“人口规模扩大并没有带来严重的污染和拥堵问题。因此控制城市人口规模,不仅无法有效地治理城市病,还会带来社会的不和谐”^[45]。换言之,通过限制农村人口的流动和集聚来缓解城市病,往往收效甚微。“退一万步讲,即使(农村)人口集聚是造成问题的原因,那是要解决集聚还是解决问题呢?”^[46]具体来看,“城镇化是保持经济持续健康发展的强大引擎”^[47],“城市化的进程本质上就是农村人口不断进城的过程。在经济发展水平不断提高的过程中,城市地区集聚了制造业和服务业,不断创造就业岗位,为农村进城移民提高收入水平和改善生活质量提供了越来越多的机会”^[48]。换言之,农村人口的流动既能让自身受益,又能推动城镇化的进程,促进中国经济持续健康发展。这意味着农村人口的流动利国利己。

有研究也表明农村留守儿童因为家庭分离和亲情缺失,在生理、心理和教育等方面都出现了问题。部分已经进城上学却又返回农村的儿童还面临着适应农村生活的困难。不仅如此,如果城市不给留守儿童流向城市提供便利,将会影响城市长期的人力资本积累和整个国家未来的发展^[49]。换言之,农村学生的流动同样利国利己。不可否认的是,农村人口和学生向城市的流动和集聚也会带来一些问题。比如“农村孩子一般比较胆小、内向,没见过世面,学习底子又不好,去城区学校就读,可能受城里孩子欺负”^{[34]208}。如果我们据此去解决集聚,就意味着农村人口和学生的流动和集聚带来的诸多益处会消失。因此,“我们真正要解决的是问题,因为解决集聚的代价很大”^[46]。事实上,政府正在朝着解决问题的方向努力,出台了一系列保障农村人口和学生进城生活、工作、学习的政策。比如“建立基本公共服务同常住人口挂钩、由常住地供给的机制,稳步提高非户籍常住人口在流入地享有的基本公共服务项目数量和水平……保障随迁子女在流入地受教育权利,以公办学校为主将随迁子女纳入流入地义务教育保障范围”^[50]。总的来看,农

村人口和学生向城市流动势在必行也势不可挡。既然如此,农村教师向城市流动又有何不妥?

六、农村教师流动的未来走向

综上所述,已有理论研究和政策实践较为谨慎地看待农村教师流动问题。究其原因,我们总是认为农村还有大量人口(包括一些特殊人群)和学生,现有农村教师资源难以满足农村教育和农村发展的需要。而大量人口和学生之所以留守农村,与户籍制度、土地制度等还不完善有关,也与相关教育政策重“城”不重“乡”、重“留”不重“流”、陷入“内卷化”等有关,还与人们的乡愁、平均主义、对城市病加重的疑虑等观念有关。然而即便有制度和观念因素的限制,仍有农村人口和学生持续地流向城市。这并不以人的主观意志为转移,且一旦有关的制度和观念发生改变(现实情况正是如此,但改变也许还不够),必将会有更多的农村人口和学生流向城市。在此情形下,如果给定教师资源的供给,教师资源在人口流入地和流出地的配置效率都会下降(人口流出地无法实现教育的规模经济,人口流入地存在教育的规模不经济),教师资源空间错配的问题会进一步加剧。有鉴于此,我们需要突破制度和观念障碍,探讨农村教师流动的必要性和可能性。

(一)认真反思农村教师流动领域的诸多问题

本研究表明,农村教师流动领域有诸多直接或间接的问题有待澄清。比如,如何看待教师资源配置的空间错配问题,如何看待农村教师流动的总体趋势和个人偏好,重“城”不重“乡”的教师流动政策的实践效果如何,重“留”不重“流”的农村教师队伍建设政策的实践效果如何,如何看待相关教育政策的“内卷化”,如何看待平均主义,如何看待农村人口流失的利弊,农村人口流失是否有利于城乡人均意义上的均衡发展和实现共同富裕,学生和学校之间是不是目的和手段的关系,能否为了保存学校就人为地限制学生的流动,农村人口进城是否会加重城市病,有多少农村人口和学生会因为农村教师留下来就留下来,采取措施让农村人口和学生留下来本身合不合理,农村人口和学生会不会因为户籍、土地、中高考等制度的改革而更多地流向城市,农村人口和学生向城市流动是否有利于中国经济的健康发展和人民过上美好生活。

“我们首先应该在学术层面上把这些问题都讨论清楚,在讨论中逐步达成一定共识,把今天的大方向确定以后,再进一步讨论政府应该怎么去做,政策如何调整,进度如何控制。”^[51]换言之,我们在探讨农村教师流动问题时,应首先明辨是非、理清因果、分清主次、弄清方向,再付诸相应的政策实践。如果我们不辨是非、不究因果、不分主次、不明方向,就执行政策和开展实践,很有可能就会出错。由于人们注意力的有限、思维的定势、认知的误区、制度的惯性等,政策实践的错误很难及时得到纠正。结果即是,政策实践往往得不偿失甚而适得其反。有鉴于此,我们不应贸然行事,而应加强对以往相关的学术研究的反思和政策实践的评估。在此基础上,我们总结经验并形成共识,从而有针对性地开展研究和实践。

(二)廓清农村教师流动的重要意义

如前所述,从个人的角度来看,农村教师流动的重要意义在于获得更高的收入和更好的发展前景与生活品质。换言之,农村教师流动反映了农村教师对美好生活的向往。习近平总书记在党的二十大报告中提出,“必须坚持在发展中保障和改善民生,鼓励共同奋斗创造美好生活,不断实现人民对美好生活的向往”^[52]。既然如此,我们就要尊重农村教师流动的选择。正如“移民本身就是一个劳动力资源在城乡间和地区间进行再配置的过程,保证了劳动力资源的配置效率”^{[19]274}。从国家的角度来看,农村教师流动本身也是教师资源在城乡间和地区间进行再配置的过程,保证了教师资源的配置效率。如前所述,当前教师资源配置出现了供给和需求空间错配的问题。在此背景下,农村教师流动有助于缓解这一情况,推动教师资源的空间格局与学龄人口的

空间格局相适配。不仅如此,农村教师流动会在一定程度上降低农村人口流向城市的机会成本,强化农村人口流向城市的意愿。“随着农村人口逐步向城镇转移,农民人均资源占有量相应增加,可以促进农业生产规模化和机械化,提高农业现代化水平和农民生活水平。城镇经济实力提升,会进一步增强以工促农、以城带乡能力,加快农村经济社会发展。”^[47]换言之,农村教师流动会间接地推动新型城镇化和乡村振兴,从而推动人均意义上的城乡均衡发展和共同富裕的实现。

农村教师流动当然也会带来一些问题。比如,农村教师尤其是农村优秀教师的流动会对还留守农村的学生的的发展造成不利影响。正如“面对(人口)集聚带来的问题,我们解决问题还是解决集聚”^[53],那么,面对农村教师流动带来的问题,我们解决问题还是解决流动?如果解决流动,从个人的角度来看,就是在阻碍农村教师追求美好生活。从国家的角度来看,就会降低教师资源的配置效率,不利于新型城镇化和乡村振兴的推进,从而不利于共同富裕的实现。换言之,解决流动或许并不可取。不仅如此,解决流动或许也不可行。这从上述教育政策陷入“留不住→完善→还是留不住→继续完善”的“内卷化”中可窥见一斑。既然如此,我们还是应该解决问题。

(三)逐步破除农村教师流动的障碍

如前所述,农村教师流动造成的不利影响与农村学生流动不充分有关。如果户籍、土地、中高考等制度发生变化,那些原先被迫留守的学生就会更早、更快、更多地流向城市。如此,农村教师流动造成的不利影响将大为缓解。鉴于此,我们应逐步改革相关的制度。进言之,“真正制约发展的,其实是观念,是人们对于规律的认识不充分”^{[19]337}。为此,我们也应逐步破除相关的观念。随着制度和观念的转变,我们才能解除人们对农村教师流动的后顾之忧。当然无论是制度的改革,还是观念的改变,都绝非易事。比如“户籍制度改革不可能在一夜之间完成,它一定是一个渐进性的过程”^[54]。在此背景下,一些农村人口和学生在一定时期内仍不得不放弃进城的打算,被迫留守农村。这意味着农村教师的流动不得不有一个限度,有一部分教师必须留下来,以服务那些留守的人口和学生。但这是暂时的,仅仅是给我们调整制度和观念提供过渡的时间。如前所述,农村人口(包括农村师生)的留守会对国家和个人的发展造成不利影响。据此,观念和制度的调整宜早不宜迟。“情况最终会证明,是我们所推迟解决或忽略不管的问题,而不是尽了力却不能解决的问题,会反过来使我们遭殃。”^[55]

随着观念和制度的逐步调整,农村人口和学生的流动将更为充分和彻底。在此背景下,教师资源的配置应精准施策。具体而言,一方面,我们应与人口流动的方向保持一致,在人口流入地有序地实施增量规划,逐步构建教师资源供给与常住学龄人口挂钩的机制,增强教师资源的承载力;另一方面,我们在充分照顾那些自愿留守的农村人口和学生的同时,在人口流出地科学地实施减量规划和存量规划,适度集中配置教师资源,为愿意到县镇就学的学生提供支持,如提升农村到县镇学校的可达性或为家长到县镇陪读提供就业、居住和生活的支持,以提高教师资源的使用效率。在此前提下,我们应认识到农村教师流向城镇的重要意义,对农村教师流动持包容和开放的立场,对以往重“城”不重“乡”、重“留”不重“流”、陷入“内卷化”的相关教育政策进行必要的调整,将相应的政策资源适当地向以往所忽视的方向倾斜,而不是相反。值得一提的是,这种调整应尽快展开,从而为户籍、土地等制度的改革创造条件,进而为农村教师的流动“解套”。有研究就表明,“(大城市)中小学建设得越多,师资提升得越快,越能容纳适龄学童,户籍制度改革的阻力就越小。反之,如果政策过于保守,教育供给增加缓慢,户籍制度改革将始终受到学位制约,既已存在的问题还会长期延续”^[56]。合而观之,相关教育政策的调整,将直接或间接地推动农村教师的流动。反过来,农村教师的流动也有助于推动相关政策的调整。

参考文献:

- [1] 谢丽丽. 教师“逃离”:农村教育的困境——从G县乡村教师考警察说起[J]. 教师教育研究,2016(4):71-76.
- [2] 邬志辉. 乡村教育现代化三问[J]. 教育发展研究,2015(1):53-56.
- [3] 邬志辉,等. 中国农村教育:政策与发展(1978~2018)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2018.
- [4] 褚宏启,赵茜,等. 城镇化进程中的教育变革[M]. 北京:教育科学出版社,2016.
- [5] 庞丽娟,金志峰,王红蕾,等. 创新与完善当前我国中小学教师编制与人事制度的政策思考[J]. 教师教育研究,2022(4):32-38.
- [6] 陆铭,李鹏飞,钟辉勇. 发展与平衡的新时代——新中国70年的空间政治经济学[J]. 管理世界,2019(10):11-23.
- [7] 张学良,陆铭,潘英丽. 空间的聚集:中国的城市群与都市圈发展[M]. 上海:上海格致出版社,2020:10.
- [8] 魏东霞,谌新民. 落户门槛、技能偏向与儿童留守——基于2014年全国流动人口监测数据的实证研究[J]. 经济学(季刊),2018(2):549-578.
- [9] 乔锦忠,沈敬轩,李汉东,等. 2020—2035年我国义务教育阶段资源配置研究[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2021(12):59-80.
- [10] 陈坚,陈阳. 我国城乡教师流动失衡的制度分析[J]. 教育发展研究,2008(Z1):34-37.
- [11] 庞丽娟,韩小雨. 我国农村义务教育教师队伍建设:问题及其破解[J]. 教育研究,2006(9):47-53.
- [12] 范先佐,等. 中国教育改革40年:农村教育[M]. 北京:科学出版社,2019:66.
- [13] 张翕,陆铭. 提高回报 激发需求——改善中国农村教育的空间政治经济学[J]. 学术月刊,2019(4):54-64.
- [14] 教育部. 2019年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告[EB/OL]. (2020-05-19)[2023-01-11]. http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2020/51997/sfcl/202005/t20200519_456057.html.
- [15] 徐龙. 乡村教师流失“另类解读”[N]. 中国教师报,2020-06-10(3).
- [16] 杨明刚,唐松林. 乡村教师发展的现代性透析——超越城市镜像、机械主义与绩效思维[J]. 教育发展研究,2018(20):43-48.
- [17] 刘善槐,王爽,朱秀红. 乡村振兴背景下农村教师工资收入决定机制研究[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2022(6):1-15.
- [18] 陆铭. 大国大城:当代中国的统一、发展与平衡[M]. 上海:上海人民出版社,2016:155.
- [19] 陆铭. 向心城市:迈向未来的活力、宜居与和谐[M]. 上海:上海人民出版社,2022.
- [20] 李斌辉,李诗慧. 新生代优秀乡村教师主动入职动因与启示——基于全国“最美乡村教师”事迹的质性研究[J]. 教育发展研究,2018(20):25-33.
- [21] 王艳玲,李慧勤. 乡村教师流动及流失意愿的实证分析——基于云南省的调查[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2017(3):134-141.
- [22] 免费师范生十年惠及中西部,难惠及农村[J]. 科学大观园,2018(19):70-73.
- [23] 教育部关于贯彻《国务院办公厅转发中央编办、教育部、财政部关于制定中小学教职工编制标准意见的通知》的实施意见[J]. 教育部政报,2002(Z2):371-373.
- [24] 教育部关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见[J]. 中华人民共和国教育部公报,2006(Z2):26-28.
- [25] 邬志辉. 如何提高乡村教师职业吸引力[N]. 光明日报,2014-09-02(11).
- [26] 仲米领. 城乡义务教育教师流动政策常规变迁的问题研究[J]. 教师教育研究,2020(6):54-59.
- [27] 国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见[J]. 中华人民共和国国务院公报,2016(6):36-42.
- [28] 国家发展改革委关于印发《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》的通知[EB/OL]. (2021-04-08)[2023-01-10]. https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202104/t20210413_1272200.html.
- [29] 国家发展改革委,中央宣传部,教育部,等. 关于印发《“十四五”公共服务规划》的通知[EB/OL]. (2021-12-28)[2023-01-11]. http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/10/content_5667482.htm.
- [30] 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[J]. 中华人民共和国教育部公报,2018(Z1):2-9.
- [31] 国务院办公厅关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见[J]. 中华人民共和国教育部公报,2018(5):2-6.
- [32] 教育部等九部门关于印发《“十四五”学前教育发展提升行动计划》和《“十四五”县域普通高中发展提升行动计划》的通知[J]. 中华人民共和国教育部公报,2022(Z1):6-14.
- [33] 梁丹,徐越,郑芃生. 乡村教师队伍扩量提质的镇原探索[N]. 中国教育报,2020-12-10(1).
- [34] 胡俊生. 农村教育城镇化研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2014.
- [35] 何艳玲,蔡禾. 中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因[J]. 中山大学学报(社会科学版),2005(5):104-109.
- [36] 李鹏飞,陆铭. 大国空间治理的经济学分析[J]. 经济科学,2022(6):5-21.
- [37] 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室. 2020年第七次全国人口普查主要数据[M]. 北京:中国统计出版社,2021.
- [38] 袁银传. 论平均主义的社会思潮长期存在的社会根源[J]. 社会主义研究,2002(2):89-91.
- [39] 陆铭. 有效财政转移支付——空间政治经济学的视角[EB/OL]. (2023-01-05)[2023-01-11]. <https://www.acem.sjtu.edu.cn/>

faculty/insight/74815.html.

- [40] 赵杰. 城镇化与农村中心学校出路[M]. 上海:华东师范大学出版社,2018:5-6.
- [41] 费孝通. 美好社会与美美与共:费孝通对现时代的思考[M]. 北京:生活书店出版有限公司,2019:273.
- [42] 马戎. 中国民族史和中华文化[M]. 北京:社会科学文献出版社,2012:320.
- [43] 肖子华. 中国城市流动人口社会融合评估报告 No. 2[M]. 北京:社会科学文献出版社,2021:65.
- [44] 魏东霞,陆铭. 早进城的回报:农村移民的城市经历和就业表现[J]. 经济研究,2021(12):168-186.
- [45] 陆铭,李杰伟,韩立彬. 治理城市病:如何实现增长、宜居与和谐? [J]. 经济社会体制比较,2019(1):22-29.
- [46] 陆铭:了解中国市场的分割程度,就能理解这两份中央文件的意涵[EB/OL]. (2022-06-08)[2023-01-11]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1735020764459934750&wfr=spider&for=pc>.
- [47] 中共中央 国务院印发《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》[J]. 江西省人民政府公报,2014(5):4-34.
- [48] 蔡昉,陈晓红,张军,等. 研究阐释党的十九届五中全会精神笔谈[J]. 中国工业经济,2020(12):5-27.
- [49] 陈媛媛,罗楚亮,白钰,等. 为了明天:中国教育制度改革[M]. 上海:格致出版社,2020:113-115,90.
- [50] 国家发展改革委关于印发“十四五”新型城镇化实施方案的通知[EB/OL]. (2022-06-21)[2023-01-10]. https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202207/t20220712_1330363_ext.html.
- [51] 郝时远,张海洋,马戎. 构建新型民族关系 郝时远、张海洋、马戎访谈[J]. 西北民族研究,2014(1):65-82.
- [52] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022:46.
- [53] 陆铭. 探求不确定中的确定——复杂社会的危机及应对[J]. 探索与争鸣,2022(9):44-52.
- [54] 卜羽翮. 陆铭:经济在集聚中走向平衡,人口流入流出地应分类施策发展[N]. 21世纪经济报道,2021-12-10(2).
- [55] T. S. 艾略特. 基督教与文化[M]. 杨民生,陈常锦,译. 成都:四川人民出版社,1989:3.
- [56] 张翥,陆铭. 新人口形势下的公共教育供给[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2022(10):65-76.

Theoretical Misunderstanding, Realistic Obstacles and Future Trend of Rural Teacher Mobility

XU Long, TANG Yishan

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

Abstract: In recent years, the problem of rural teachers moving to cities has attracted much attention. Most of the existing studies are based on the fact that there are still a large number of people and students in rural areas, the lack of rural teacher resources, and the development of rural teachers themselves. They are cautious about the flow of rural teachers. However, in reality, the number of rural population and students is declining, and the flow of rural population and students is still insufficient under the specific institutional background. The negative impact of the flow of rural teachers on rural education should not be exaggerated, but there is a spatial mismatch between the supply and demand of teacher resources. Rural teachers will develop better in cities, but their mobility is limited by specific factors. In addition to the misunderstanding of theoretical understanding, the mobility of rural teachers also faces institutional and conceptual obstacles in reality. The former is reflected in the following aspects: relevant education policies focus on “city” rather than “village”, “stay” rather than “flow”, and fall into “involution”. The latter is embodied in the concepts of nostalgia, egalitarianism, and urban diseases aggravated by the migration of rural people to the cities. In the future, we should seriously reflect on many problems in the field of rural teachers’ mobility, clarify the importance of rural teachers’ mobility, and gradually break down the barriers to rural teachers’ mobility. This helps to build a high-quality balance between urban and rural teachers, and even the realization of balanced development of urban and rural areas in the per capita sense and common prosperity.

Key words: rural teachers; teacher mobility; rural education; urbanization

责任编辑 蒋秋

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>