

乡村学校教师结构性缺编的困境与对策

●周兴平 陈 姝 程含蓉

摘 要 在组织家长、教师和教管部门人员座谈会，以及走访 21 所乡村中小学的基础上，总结分析了云南省 C 县“以流动促补充”的教师结构性缺编解决模式，并着重分析与该模式相配套的“教师全员聘任制”“城乡教师互派制”和“教师待遇倾斜制”三项政策。该模式可在不增加地区教师编制总量的情况下，有效缓解乡村学校教师结构性缺编状况。

关键词 乡村学校师资；结构性缺编；以流动促补充

作 者 周兴平，衢州学院讲师、博士 （浙江衢州 324000）

陈 姝，厦门市海沧区天心岛小学 （厦门 361021）

程含蓉，衢州学院 （浙江衢州 324000）

办人民满意的义务教育要以高质量为前提，而义务教育的薄弱环节在乡村学校，乡村学校的短板在师资。^[1]因此，改善师资是乡村学校和义务教育发展的重点。近年来，政府出台实施了多项旨在促进乡村教师队伍发展的政策。如，《统一城乡教师编制配置标准》，以及 2015 年发布的《乡村教师支持计划（2015—2020 年）》明确提出要“拓展乡村教师补充渠道”^[2]。毫无疑问，乡村学校师资建设已成为我国教育发展过程中“重大而紧迫的战略任务”，具有“重中之重”的战略地位。在各级政府的大力支持下，乡村学校教师缺编问题已得到极大的改善，部分县（区）甚至出现超编现象。然而，超编背后是紧缺学科专任教师匮乏、兼课现象普遍、开课不齐等问题。究其根本，是当前乡村学校师资建设的矛盾已由单纯数量缺编向结构性缺编转变，并成为制约乡村教育发展的新因素。

一、乡村学校教师结构性缺编的原因

编制是我国特色人事关系的一种体现，在我国各行各业中都存在。一般而言，教师编制指由各级政府人事部门依据法律法规核定的中小学教职工事业编制，是公办学校教师区别于非编教师的一种身份象征与标志。此外，在当前的教师管理体制中，编制不仅仅是身份标志，更是教师依法获取工资、绩效工作、津补贴、社会保险和福利等合理权益与待遇的基本保障。^[3]因此，它不仅代表一种组织身份，而且代表教师获得“制度利益”的合法性。

作为就业市场的优质资源，教师编制受到广大毕业生的青睐，但并非所有地区的教师编制都如此，城乡学校教师编制的差异就很明显。在长期城乡二元经济和户籍制度影响下，城区学校教师编制吸引力一直高于乡村学校教师编制。一是因为城区学校和乡村学校的教师编制供给不同，乡村教师编

本文系 2016 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“新型城镇化背景下乡村小规模学校办学机制改革研究”（编号 16YJC880114）的研究成果。

制可获得性更低。2014 年以前，我国城乡中小学执行的是 2001 版的中小学教职工编制标准，该标准具有明显的倾城市化取向。^[4]二是因为教师编制利益存在显著城乡差异。城区教师在经济待遇、职业发展、社会声誉等方面好于乡村教师是不争的事实。尽管师资管理制度改革不断持续，但城乡教师编制间的差异没有因此得到实质性的改善。在此背景下，一般毕业生大多首选城区学校就业，像音乐、美术、心理健康等紧缺学科的毕业生更不愿意到乡村学校就业。

乡村学校一方面面临“招不进”师资的问题，另一方面面临已有优质师资“留不住”的问题。一进一出导致乡村学校教师结构日益失衡，尤其是紧缺学科教师流失导致教师学科分布失衡。尽管近年国家出台多项旨在促进乡村学校师资均衡配置和补充的措施，如免费师范生、农村教师特岗计划、定向委培等，但短期内乡村学校教师结构性缺编问题仍难以得到根本改变。

因笔者于 2017 年 12 月中旬受教育部教育督导局的委派，被抽调参加云南省义务教育均衡督导检查评估工作，实地走访了云南省部分区县。故下文以其中的 C 县为例进行论述分析。

二、乡村学校教师结构性缺编面临的突出问题

因人口分布和学校管理体制原因，C 县乡村学校基本为小学，故本文均以乡村小学数据为分析对象。截至 2016 年底，C 县共有小学 34 所（1 所在建），城镇地区小学 7 所，乡村地区小学 27 所（含教学点 20 个）。全县小学阶段专任教师 760 名，其中城镇小学教师 318 名、乡村小学教师 442 名。全县小学在校生 9560 名，其中 51.5%（4924 名）的小学生分布在 27 所乡村小学。依 2016 年数据，当年 C 县乡村小学师生比为 1:11。按国家 1:19 的城乡统一标准计算，C 县乡村小学应配置教师 260 名，而实有教师 442 名，超编了 182 人。

实地走访发现，C 县乡村小学（含教学点）现有师资远远满足不了实际教学需求，所访学校教师“包班教学”“跨多个学科教学”和“跨多个年级教学”等现象非常普遍。即便如此，C 县还存在部分

教学点的音乐、体育、美术等课程无法正常开设的情况，其根本原因在于 C 县乡村小学各学科教师数量构成极度不平衡（如表 1）。

表 1 C 县乡村小学专任教师学科结构分布（人）

年份 学科	2014 年	2015 年	2016 年
社会	21	23	27
数学	232	249	200
语文	270	216	168
科学	13	9	11
英语	2	1	2
体育	7	4	6
音乐	5	3	4
美术	2	3	5
信息技术	2	1	12
其他	2	1	7

（数据来源：云南省 C 县《教育事业基础报表 2014—2016 年》；“其他”指在编不在岗教师）

从学科结构看，C 县乡村小学 83.3% 的专任教师集中在语文、数学上，而科学、体育、音乐等学科教师占比不足 17%。失衡导致的危害是不容忽视的，现以小学三年级“师课比”和“课时量”进行对比说明。《义务教育课程标准》规定小学三年级为 30 课时/周。其中，语文和数学课时量约占 40%，科学等 6 门学科课时量约占 60%。C 县 17% 的紧缺学科教师要承担 60% 的周课时量，而占比高达 83.3% 的语文和数学教师仅承担课时量的 40%。可见，C 县乡村小学教师存在严重的结构性缺编问题，导致学校教学工作和教师发展出现明显的“教育生态紊乱”现象。

第一，在现有课程管理体制下，C 县乡村小学出现大量的语文、数学专任教师兼任音乐、体育、美术等学科教学工作的现象。据统计，最高者一人兼任 4 门课程，跨越 6 个年级。然而，通过教师兼任方式都无法满足课程开设需要的学校，只能取消或替换相关学科课程。对教师而言，在已有课程教学任务基本占据全部时间和精力的情形下，其他兼

任的课能有教师上就已不易，教学质量根本无法保障。^[5]

第二，乡村小学出现“阴阳课表”，素质教育成为纸上谈兵。为应付上级检查，学校为了使课程开设符合国家课程设置的要求，将音乐、体育、美术等课程体现在课表中，但实际并未开课。这种现象在C县乡村小学中大量存在，且在偏远的小规模教学点上更加普遍。

第三，对乡村小学教师发展而言，教师职业和专业发展基本处于滞后状态。教师长年超负荷工作^[6]，导致早早进入“职业倦怠”阶段，且非本专业的教学工作容易使教师专业发展没有方向。如，中文专业毕业的教师承担社会、科学、体育等非专业性课程的教学，导致已有专业知识被“闲置”。这种“错位”的教学实践很容易让教师处于职业倦怠的状态。

综上分析，如果教师结构性缺编问题一直得不到有效缓解，可预见C县乡村小学教学将一直处于低效、无效的恶性循环状况。在县财政入不敷出和教师编制总量有限的情形下，寄希望依靠增加编制进行招聘是不现实的。正因如此，C县政府一直在探索解决之道，希望逐步形成“以流动促补充”的解决模式。

三、“以流动促补充”——C县解决乡村学校教师结构性缺编问题的实践探索

自2014年始，C县以域内师资流动的方式解决乡村教师结构性缺编问题，即通过合理配置现有教师资源，移多补少，让教师流动起来，以流动促补充。该模式的关键是如何让域内教师流动起来，且保障流动补充的长效性、稳定性。为此，C县出台了三项“以流动促补充”的师资管理配套政策。

（一）解决教师流动补充管理权问题：教师全员聘任制

《中华人民共和国教师法》第十七条要求，学校和教师在地位平等原则下签订聘任合同，明确双方权利、义务和责任。该规定将教师优先归属于某一学校，限制了教育局自主调配域内教师资源的权限。2014年C县开始实行由县教育局与教师直接

签订聘任劳动合同的政策，为教育局推动城乡学校师资均衡配置提供了制度保障，这也是贯彻教师“县管校用”和彰显教师“县管”特征的表现。

在理清中小学教师劳动关系和确保域内教师队伍稳定的前提下，在教师聘任期内，教师具体任教学校由教育局统一安排。教育局可以根据实际教学需要统筹分配域内中小学教师资源，尤其是乡村学校急需的紧缺学科教师的补充。正如C县教育局管理人员所言，“县里坚持‘教师编制总量控制，动态管理’的原则，最大化合理配置县域内的师资。教师聘任关系收归教育局，就一定程度上保障了管理部门具备有效配置城乡师资资源的能力和条件。”

（二）解决教师流动补充主体问题：城乡教师互派制

2006年，教育部出台了促进中小学教师流动的政策，因各种原因该政策未得到贯彻执行。直到2014年，教育部等三部委明确提出“力争3~5年实现县（区）域内校长教师交流轮岗的制度化、常态化”^[7]的要求，并将教师流动比例纳入县（区）义务教育均衡发展督导评估标准之中，教师流动才成为各县（区）政府必须完成的硬性任务。

在国家政策的基本要求下，C县有意引导教师向乡村流动，并为此专门出台城乡教师互派制度。据统计，2015—2017年，C县中小学教师流动人数和比例分别达到205人（15.0%）、284人（21.4%）和304人（23.7%），远高于国家要求的年度交流（流动）比例不低于10%的标准；中小学校长流动人数和比例也分别达到29人（33.3%）、30人（34.5%）和17人（19.5%）。其中，城乡互派教师占流动总人次的75.0%。该政策为乡村学校补充了相当数量的优质师资，其中不乏紧缺学科的教师。该县主管教育的副县长说：“自贯彻实施城乡教师互派政策以来，全县在没有增加教师编制总量的情况下，有效保障了乡村学校开足开齐相应课程，尤其是音、体、美等紧缺学科课程的开课率。”正因如此，该县在2017年教育部义务教育均衡发展县国家督导检查中，该项指标获评满分。

“教师全员聘任制”和“城乡教师互派制”赋予了管理部门调配师资的权力和活力，但只是解决了城乡教师流动补充的外力问题，内力问题还需教师主动参与流动。内外相结合才能避免出现教师被流动补充而不到岗的现象，而这个内力就是“教师待遇倾斜制”。

（三）解决教师流动补充稳定性问题：教师待遇倾斜制

如何保证流动补充到乡村学校的教师安心教学，切实提升学校教学质量是该政策实施的关键。C县在现有绩效工资制度基础上出台“教师待遇倾斜制”，进一步强化绩效工资激励作用，鼓励城区教师主动下乡村小学任教，化“被动互派”为“主动互派”，对稳定流动补充教师具有重要作用。

C县“城乡教师待遇倾斜制”包括工资待遇和职称评先两方面。一方面，工资待遇指各类专项资金补助，包括三部分：一是乡村小学教师“边远农村教师津补贴”。在国家统一标准下，C县该项补贴自2014年开始为每人每月500元。二是“彝州津贴”，即少数民族地区的津贴补贴。从2015年9月起，按每人每月1000元的标准向教师发放。三是乡村教师支持计划补助，从2016年1月起，国家开始向在乡村学校任教的教师（含互派教师）按每人每月500—600元标准发放补助。对比2016年以后的城乡教师收入可知，乡村教师月工资收入比城区教师月工资高出1500—2000元。对比C县2800元/平方米（2017年数据）的房价，此差额具有相当的吸引力，可以形成流动的推力。另一方面，在乡村教师职称评先上，实行乡村教师不限额、城区教师限额政策，即在职称评审上乡村教师只要达到职称条件，申报即可获得评审。同等条件下，城区教师则需要根据当年申报人数，按一定比例进行评审，实际获评通过率要远低于乡村教师。此规定对乡村教师颇具吸引力。

自2016年待遇倾斜政策全面落实以来，城区教师主动参与互派的热情高涨。政策实施效果初步显现：第一，城区教师申请城乡互派的人数提高。以县城实验小学为例，截至2017年下半年，主动

申请互派到乡村学校任教的教师超过40人（单校名额10人）。在择优互派的条件下，部分教师需要等待2—3年才能获得机会。第二，乡村教师主动流失率为零，尤其是考编进城的乡村教师几乎没有。乡村学校师生精神面貌俱佳，教师对学校、对岗位工作满意度非常高。第三，人民群众对地区教育满意度高。调查结果显示，C县在“公众教育满意度”指标上获好评率高达95.8%，且农村家长对教育满意度高于城区家长。

C县“以流动促补充”模式虽不是彻底的制度创新，但是在已有制度的基础上结合地区实际情况，有侧重地创新实施、灵活运用体现。客观而言，该模式并不适用所有地区，但其实际效果说明解决乡村学校教师结构性缺编问题需要综合化治理，尤其是因地制宜进行制度创新的思想值得借鉴和学习。

参考文献：

- [1]刘善槐.我国农村教师编制结构优化研究[J].教育研究,2016(04):81.
- [2]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)[A].2015—06—1.
- [3]韩小雨,庞丽娟,谢云丽.中小学教师编制标准和编制管理制度研究——基于全国及部分省区现行相关政策分析[J].教育发展研究,2010(08):15.
- [4]辛治洋.超编:制约农村小学教师队伍可持续发展的瓶颈及其突破——基于对安徽省太湖县农村小学教师相关数据的分析[J].教师教育研究,2010(01):38.
- [5]苏婷.农村教育发展待解教师编制之困[N].中国教育报,2009—04—08(002).
- [6]周兆海,邬志辉.工作量视角下义务教育教师编制标准研究——以农村小规模学校为例[J].中国教育学刊,2014(09):2.
- [7]教育部,财政部,人力资源和社会保障部.关于推进县(区)域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见(教师〔2014〕4号)[A].2014—08—13.