

# 改革开放以来我国农村教师培养政策变迁及特征

马永全

(1. 伊犁师范学院 教育学院, 新疆 伊宁 835000; 2. 北京师范大学 教育学部教师教育研究中心, 北京 100875)

**摘要:**农村教师培养政策是关系农村教育质量的重要保障。长期以来,受城乡二元经济结构的影响,我国农村教师队伍无论在数量还是质量上都存在很多不足,影响和制约了农村教育的发展。当前随着我国新农村建设的发展,农村教师培养不断受到重视,农村教师培养政策在价值取向、培养模式、培养经费、培养管理、培养层次、师资配置方式等方面也发生了转向,表现出了新的特征。

**关键词:**农村教师; 教师培养; 政策变迁; 改革开放

中图分类号:G451.2

文献标识码:A

文章编号:1009-413X(2016)02-0094-05

DOI:10.13763/j.cnki.jhebnu.es.2016.02.015

教师培养政策是我国教育政策的重要组成部分,是特定时期国家以法律形式颁布的有关教师培养的指导性文件,“教师培养政策的好坏成败对国家的教育发展具有举足轻重的作用。”<sup>[1]</sup>建国以来,教育部等国家各级教育行政部门,对教师的培养在不同时期做了明确规定。由于中国经济社会发展的不均衡、城乡“二元”经济体制、城乡教育发展不均衡等因素影响,中国广大农村地区教师资源短缺且质量不高。随着经济社会的发展,农村教育环境虽然得到了改善,但与城市相比还存在很大差距。当前随着义务教育均衡发展和“三农”政策的推出,国家相继出台了一系列提高农村教师数量和质量的政策,极大地缓解了农村教师数量缺乏、质量不高的问题,同时农村教师培养也随着政策变迁表现出明显的改变。

## 一、改革开放以来我国农村教师培养政策变迁历程

(一)农村教师培养政策恢复和补偿阶段(1978—1984年)

新中国成立后,我国借鉴苏联教育模式,基本建立起了一套从小学到高中的比较完整的教育体系。

1952年教育部颁发试行《关于高等师范学校的规定(草案)》,培养全心全意为人民教育事业服务的初等教育和幼儿教育师资;同时教育部发出《关于大量短期培养初等及中等教师师资的决定》,提出为适应大量和急迫的需要,培养师资的工作应以短期训练为重点。这一时期<sup>[2](P121)</sup>,农村首次有了专门的接受教育的场所,教育开始步入正轨。然而1958年的“大跃进”盲目赶超和“文革时期”对教育的破坏,摆在农村教育面前最大的问题就是如何解决教师数量严重不足及大量不合格民办教师的问题。

邓小平在1977年主持工作后,大力提倡尊师重教、办好师范教育;1981年10月,教育部颁布《关于增加中小学民办教师补助费的办法》的通知。1983年教育部《关于中等师范学校招生工作的通知》要求:“为解决农村特别是山区、边远地区缺乏教师的问题,各地可……安排一定的指标,按照定向招生、定向分配的原则,从农村、边远地区招生。”<sup>[3](P663)</sup>同年5月《中共中央、国务院关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》要求提高农村教师的政治地位、社会地位和工资待遇;改善农村教师工作和生活条件,为鼓励师范生到老、少、边、穷地区任教,要适当增加生活补贴;民办教师考核合格的转为公办教

收稿日期:2015-10-09

基金项目:北京师范大学自主科研基金创新研究群体建设项目“中国农村教师培养与培训体系重建研究”(2012CXQT05)

作者简介:马永全(1980—),男,新疆伊宁人,副教授,北京师范大学教师教育研究中心博士生,主要从事教师教育、多元文化教育研究。

师。高师院校要根据农村学校教育的需求来设置课程、专业、教学方法和内容,增强对农村教育工作的适应性<sup>[4](P17)</sup>。农村教师培养逐渐得到恢复和补偿。

(二)农村教师培养政策法制化阶段(1985—1995年)

这一阶段是我国改革开放时期,也是我国各项事业包括教育事业逐步走向制度化法制化的阶段,这一时期政策的颁布,对于今后中国教育发展的方向,农村教师的地位、工资、福利以及教师培养、培训、教师资格等作了明确的法律规定,使各项教育活动有了法律依据与制度保障。

1985年5月,《中共中央关于教育体制改革的决定》,提出把发展师范教育和培训在职教师作为发展教育事业的重要战略举措。1986年3月,原国家教委《关于加强和发展师范教育的意见》,提出坚持定向招生、提前录取,照顾边远地区和少数民族地区的原则<sup>[3](P665)</sup>;1986年《中华人民共和国义务教育法》颁布,提出师范教育是培养基础教育师资的“工作母机”;1993年,原国家教委进一步明确师范专科学校必须坚持为基础教育特别是农村基础教育所需要的合格师资服务的办学方向<sup>[3](P712)</sup>;1993年10月《中华人民共和国教师法》、1995年3月《中华人民共和国教育法》,以及1995年12月《教师资格条例》的颁布,确定了教师的专业人员地位,从法律上规定了教师的地位、规定了教师的权利和义务。同时规定教师的平均工资水平应当不低于或者高于国家公务员的平均工资水平,各级人民政府应当采取措施,为少数民族地区和边远贫困地区培养、培训教师<sup>[5](P516)</sup>。

(三)农村教师培养政策改革阶段(1996—2004年)

这一时期我国综合国力随着市场经济体制的形成不断增强,在全面建设小康社会的理念下,党和国家的工作重心也在十六大以后向农村转移,农村教育受到关注。推进素质教育、普及义务教育、实行教师资格证书制度、解决农村偏远贫困地区师资短缺问题以及提高教师实施素质教育的能力,成为这一时期主要解决的问题。同时这一阶段也是我国师范教育体系探索改革的阶段。

1999年1月,国务院转批教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》,关注素质教育和边远山区、贫困地区中小学师资短缺问题。要求进一步完善师范生的定期服务制度,对高校毕业生(包括非师范类)到边远贫困地区任教,采取定期轮换制度,并享受国家规定的工资倾斜政策;1999年6月,中共中央国

务院关于《深化教育改革全面推进素质教育》的决定,提出加强农村与薄弱学校教师队伍建设,采取优惠政策,吸引和鼓励教师到经济不发达地区、边远地区和少数民族地区任教。经济发达地区和城市也要采取多种形式,帮助少数民族地区和农村提高教师队伍建设<sup>[6](P35)</sup>;2001年,《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,坚持教育优先发展,实施素质教育,全面实施教师资格制度,完善教师教育体系,完善以现有师范院校为主体,其他高等学校共同参与、培养培训相衔接的开放的教师教育体系,建立农村地区教师工资保障体系;2002年《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》强调农村中小学任教人员必须具备相应的教师资格,对不具备教师资格的人员要及时调整出教师队伍;积极吸引高校毕业生到农村中小学任教;限期清退农村中小学代课人员。2003年《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》,建立城镇中小学教师到乡村任教服务期制度;继续组织实施大学毕业生支援农村教育志愿者计划;2004年,国务院批转教育部《2003—2007年教育振兴行动计划》的通知,提出积极引导和鼓励教师及其他具备教师资格的人员到乡村中小学任教,建立城镇中小学教师到乡村任教服务期制度。

(四)农村教师培养政策跨越式发展阶段(2005年至今)

“十一五”时期是农村教育承前启后的重要发展时期。2005年12月,《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,要求深化农村教师人事改革,依法全面实施教师资格准入制度,推行城市教师、大学毕业生到农村支教制度。

2005年12月温家宝总理在《关于当前农业和农村工作的几个问题》一文中指出:“我国在总体上已经进入以工促农,以城带乡的发展阶段,我们必须适应经济社会发展新阶段的要求,实行工业反哺农业,城市支援农村的方针。”随着农村经济社会发展和农村义务教育经费保障机制的逐步建立,进一步加强农村师资力量、解决农村教师队伍建设、缩小城乡差距成为发展农村教育的当务之急。这一时期,国家通过城镇中学与农村中学“结对子”、交流任教、东部支援西部、实施特岗计划、师范生顶岗实习、免费师范生等政策,大大提高了西部贫困地区农村教师质量,缓解了农村教师不足的问题;为农村地区培养了一支留得住、扎根农村的优秀教师队伍。

2006年5月,为贯彻落实党的十六届全会精

神,进一步加强农村教师队伍建设,促进义务教育均衡发展,教育部、财政部、人事部、中央编办《关于实施农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划的通知》决定,实施“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”。通过公开招募高校毕业生到西部两基攻坚县及县以下农村义务教育阶段学校任教,引导和鼓励毕业生从事农村教育工作,逐步解决农村师资总量不足和结构不合理等问题,提高农村教师队伍整体素质。2006年至2008年,共招特岗教师5.9万多人,覆盖400多个县、6000多所农村小学。特岗计划有力地缓解了农村地区教师紧缺和结构性矛盾,促进农村学校面貌的变化,受到各地普遍欢迎<sup>[6](P1212)</sup>。

2007年5月,国务院办公厅转发教育部等部门关于教育部直属师范大学师范生免费教育实施办法(试行)的通知,从2007年秋季开始,在北京师范大学、华东师范大学、东北师范大学、华中师范大学、陕西师范大学和西南师范大学六所部属学校试行师范生免费教育。免费师范就业方向主要为农村义务教育阶段学校,到城镇工作的必须先到农村义务教育学校任教服务2年。国家鼓励免费师范毕业生长期从教、终身从教。

2015年国务院办公厅关于印发了乡村教师支持计划(2015—2020年)的通知,提出要全面提升乡村教师的思想政治和能力素质,计划到2020年要对全体农村教师校长进行360学时的培训。为了实现这一目标,该计划也提出了一些保障措施,如拓展乡村教师补充渠道、提高乡村教师生活待遇、统一城乡教职工编制标准、把乡村教师培训纳入基本公共服务体系、保障经费投入、确保乡村教师培训时间等等。(国务院办公厅关于印发乡村教师支持计划(2015—2020年)的通知,中华人民共和国国务院公报,2015年)

## 二、我国农村教师培养政策变迁特征分析

经过30多年的发展,我国农村教师培养政策在价值取向、培养模式、培养经费、培养层次、政策方式、师资分配等方面都发生了巨大变化,取得了巨大成就,为建设高素质的农村教师队伍奠定了基础。

(一)价值取向:农村教师培养政策由关注教师数量转向关注质量

20世纪70年代末和80年代初,刚刚经历文革创伤的中国社会各项事业都急需恢复和发展,在教

育方面,重建高等教育、建立为高考做准备的中小学校成为了重点,基础教育人才和资金集中到了城市。这一阶段农村基础教育办学经费实行乡、村、个人出资,城市中小学由政府出资,因此农村受财力、物力、人力的影响,民办教师成为了教师群体的中流砥柱,农村教师无论在质量还是数量上都远远落后。

据统计,1998年我国还有小学民办教师80.29万人,初中民办教师6.58万<sup>[7](P137)</sup>,这些民办教师大多数在农村,并且通过补偿教育转为公办教师。不少贫困村由于招不到公办教师或者付不起公办教师的工资,代课教师又一次大量出现。据统计,中国西部农村有逾50万代课教师(另一说法是不少于60万,实际数字可能远远大于此数)<sup>[8]</sup>,还有一些从民办转为公办的教师通过学历补偿途径,虽然提升了学历,但专业背景与教学实际水平相差甚远,给农村基础教育的发展带来了隐患。

随着我国改革开放的深入和综合国力的增强,我国经济、文化、教育事业蓬勃发展,农村教师专业化发展已提上日程,从1996年开始,国家开始逐步清退民办教师。20世纪90年代末期,农村开始全面推行教师聘任制度,通过教师资格证书制度,选择优秀师范院校毕业生到农村从教,教师资格证书制度逐步实施并且不断得到完善。同时党和政府提出,“到2010年前后,具备条件的地区农村小学和初中阶段教育的专任教师的学历要分别提升到专科和本科层次”。农村教师培养政策从稳定教师数量转向高素质、高质量。

(二)培养模式:农村教师培养政策由关注封闭培养模式转向开放模式

我国师范教育体系是20世纪50年代建立起来的,是一个由中等师范、师范专科和本科师范院校三级组成的封闭体系,中等师范长期担负着培养农村师资的任务。1997年以来,随着国家经济、文化、教育水平不断地提高,传统的三级师范模式不能满足基础教育对教师学历和专业发展水平的要求,中等师范学校培养的师资已很难适应社会需求,逐渐淡出国家教师培养体系,同时,专科模式的师范院校的功能也在逐渐消弱,逐渐走升级为本科院校的路子。

1995年12月国家颁布《教师资格条例》以后,教师不再是师范院校独享的特色,综合性大学的毕业生通过国家教师资格证书考试和认证也可以从事教师职业,综合性大学和非师范类高校也可以参与培养中小学教师,教师培养模式由封闭走向开放。开放的教师培养体系为教师培养带来了生机和活

力,同时,非师范类毕业生参与到教师职位的竞争,使得师范类毕业在就业选择方面处于不利地位,迫使他们转变就业观念,逐步走向农村,为农村教师提供了充足的来源。

(三)培养经费:农村教师培养政策在经费规定方面经历了免费→自费→免费

自新中国成立以来,我国的教师培养经费经历了免费到收费再到免费三个阶段。1951年,《师范学校暂行规程》规定,师范生一律免费并享受助学金。1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》,提出高等教育可以适当招收计划外学生,并收取培养费。

1997年以后全国高校开始扩招,全国高等学校招生计划并轨,并实行收费,高等师范教育也开始试行收费。1998年大学全面扩招,全国各大师范院校开始收取学费,师范教育免费的传统被打破。到2006年我国高等学校包括师范院校学生全部实行全额缴费入学政策。

2007年5月国家推出教育部直属师范大学师范生免费教育政策,决定从2007年秋季开始,在教育部直属师范大学实行师范生免费教育;该政策规定了师范生4年在校学习期间免缴学费、住宿费,领取生活费补助;2010年免费师范生在全国师范院校推广。

(四)政策方式:农村教师培养政策由政策倾斜转向国家制定特殊政策

农村师资薄弱一直是影响农村教育发展的瓶颈。建国以来,由于受经济发展水平的限制,城市教师数量也不充足,师范生很难下到农村。针对这种情况,国家出台一些向农村倾斜的教师培养政策,如1963年,教育部《关于改进中等专业学校招生工作和毕业生分配的意见》,规定招收经过生产劳动锻炼的初中毕业生和具有同等学历的青年,毕业后回到原公社任教,即“社来社去”;2005年《关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见》提出通过实行城镇支援农村教育、东部支持西部、大学生顶岗实习支教、“国培”等政策吸引优秀人才投身农村教师行业。

随着国家综合国力的提高,农村教师的培养在注重政策倾斜的同时,国家专门出台了一些针对农村教师培养的政策,如2005年开始的农村“特岗计划”,由国家拿出专项资金,面向边远农村、山区招收师范毕业生,工资由国家承担,并退还师范生上学期间的学费;2007年国家推行免费师范生政策,

免费师范生毕业必须在农村工作2年。到2010年,免费师范生已覆盖全国各大高等师范院校。

(五)培养层次:农村教师培养政策对教师培养层次由三级师范转向研究生层次

我国师范教育从50年代初期到90年代中期,一直延续着传统的三级师范体系,即中专、大专、本科,为了缓解教师数量不足的问题,各省市都开办有中等师范学校,这些中等师范学校主要担负着为农村培养教师的重任。因此很长一段时间,农村教师初始学历主要是中专水平,然后再通过教师进修学校等途径提升学历。另外,一部分民办教师通过培训、考核加入教师队伍,民办教师的学历提升主要靠学历补偿教育。由于高等学校师资培养有限,当时的大专和本科的师范生,属于优质教育资源,很难分配到农村。

1997年至1999年,高等学校大规模扩招,中等师范逐渐退出教师培养体系,有些中师向大专转型。随着教师资格制度向社会开放,综合性大学毕业生也加入到竞争教师职位的行列,农村新教师初始学历为本科的人数、比例不断提高。2007年开始在高等师范推行免费师范生政策,通过免收学费、杂费等形式吸引全日制普通本科师范生到农村任教,并且规定,师范生在农村工作满2年后,可以免试进入硕士阶段学习,农村教师培养向硕士层次转向。

(六)师资配置方式:农村教师培养政策在师资配置方面由城市优先转向城乡统筹

在我国一直存在着农村与城市二元的办学指导思想,即农村基础教育基于扫盲型,城市教育基于精英型。因此在师范毕业生配置方面,全国各省市几乎都遵循着高学历、好学校的师范生进城市、进城市的重点学校;低学历、毕业于较差师范院校的学生进农村学校<sup>[9]</sup>。另外,学校没有人事权力,新教师的招募、分配由教育局统一管理,这就导致城市学校首先将素质高、讲课好的毕业生挑走,剩下的再分配到农村。这种教师配置方式使农村教师来源处于不利境地。

2003年,十六届三中全会提出统筹城乡、统筹区域发展,统筹城乡教育均衡发展是统筹城乡发展的重要内容<sup>[10]</sup>。2006年新修订的《义务教育法》提出推进区域内义务教育均衡发展的要求,为了统筹城乡教育发展,缩小城乡教育发展的差距,提高农村教师队伍的整体素质,国家采取了一系列的举措,如实行送课下乡、城乡教师结对子、城乡互派教师、内地支援边疆、教师支教等措施支援农村教师队伍建

设。同时国家还通过西部计划、西部农村教育志愿者计划等,吸引优秀大学生服务农村,农村教师配置走向全面统筹。

2015年9月16日,马云在北京师范大学启动"马云乡村教师计划暨首届马云乡村教师奖,每年为100名乡村教师提供总金额为1000万元的奖金资助<sup>[11]</sup>和持续三年的专业发展支持,获得资助的三年期间持续参加"马云乡村教师奖"专业发展培训民间企业力量开始与大学合作关注农村教师培养,使得教师培养形式多元化。

### 三、结语

农村教育问题一直是我国教育发展的难点问题,究其原因,主要是没有一支合格的高素质的农村

教师队伍。因此建设一支高素质的农村教师队伍,是解决农村教育问题的关键。我国农村教师培养政策的变迁与发展深受国家综合国力的影响,受历史、自然环境以及城乡二元经济结构的影响,我国农村基础教育以及农村师资队伍的建设一直比较薄弱。建国初期百废待兴,教师的培养虽然偏向城市,但也有针对农村实际的一些倾斜措施。改革开放以后随着我国综合国力的不断增强,国家提出城市反哺农村的口号,教师培养也开始将目光逐渐转向农村。农村教师培养也从学历教育—中师—大专—本科发展到当前的研究生教育,教师由稳定数量型转向高素质型、培养政策由倾斜转向有针对性、教师配置走向了平等的城乡统筹。

#### 参考文献:

- [1] 葛军,陈剑昆.我国教师教育政策的历史透视[J].黑龙江高教研究,2005(7):42-44.
- [2] 金铁宽.中华人民共和国教育大事记[M].济南:山东教育出版社,1995.
- [3] 何东昌.中华人民共和国重要教育文献[M].海南出版社,1997.
- [4] 教育部基础教育司义务教育实施处.义务教育法规汇编(1900-1998)[M].北京:中国社会出版社,1998.
- [5] 郭齐家.中华人民共和国教育法全书[M].北京:北京广播学院出版社,1995.
- [6] 教育部法制办公室编.中华人民共和国教育法律法规规章汇编[M].上海:华东师范大学出版社,2009.
- [7] 中国教育年鉴编辑部.中国教育年鉴(1999)[M].北京:人民教育出版社,1999.
- [8] 朱永新.社会主义新农村建设中的教育问题[J].教育研究,2006(5):3-5.
- [9] 贾建国.我国城乡教师差异的制度分析与教师制度的变革[J].教育学术月刊,2008(4):26-28.
- [10] 李霞,符淼.改革开放以来我国农村教师政策变迁与特征分析[J].教学与管理,2012(4):41-43.
- [11] 马云.我下半辈子希望作为乡村教师的代言人 唤起社会对乡村教师的重视[J].中国农村教育,2016(Z1):24-25.

## A historical study of the policies for rural education policy in China since the reform

MA Yong-quan<sup>1,2</sup>

(1. School of Education, Yili Normal University, Yining, Xijiang 835000, China;

2. Teacher Education Center, Beijing Normal University, Beijing 100873, China)

**Abstract:** The training policies for rural teachers are essential for the quality of rural education. For a long time, due to the impact of urban and rural dual economic structure, the rural teaching resources are insufficient in both quantity and quality. However, the development of rural education takes on new looks in terms of values, mode, expenses, management level and other aspects.

**Key words:** rural teacher; teacher education; policy; change; reform and opening

[责任编辑 胡燕华]