

改革开放以来乡村教师 薪酬政策的变迁与展望

——基于历史制度主义的视角

张 灵 童腮军

【摘 要】基于历史制度主义的史乘分析范式,研究改革开放以来我国乡村教师薪酬有关政策法规文本,发现改革开放以来乡村教师薪酬政策变迁过程可分为薪酬政策制度化路径的起始、工资待遇正常化的渐进变化、拥有更实在获得感的突进以及工资收入的“均衡断裂”等四个变迁阶段。从外部制度环境的变化和内部自身条件的改变分析了乡村教师薪酬政策变迁的动力机制,认为乡村教师薪酬制度变革需突破路径依赖效应和利用关键节点摆脱既有路径的内在动力,提出乡村教师工资待遇保障措施应从政策导向走向法律规制,应以各类津补贴形式进一步提高乡村教师的收入待遇,确立义务教育阶段公办中小学教师为国家特殊公职人员,从而使广大乡村教师生活更加体面、更有尊严。

【关键词】改革开放;乡村教师;薪酬政策;历史制度主义

【作者简介】张灵,男,上饶师范学院教师教学发展中心教授;童腮军(通讯作者),男,上饶师范学院教师教学发展中心副教授(江西 上饶 334001)。

【原文出处】摘自《教育学术月刊》(南昌),2021.11.46~53

【基金项目】全国教育科学“十三五”规划2017年度国家一般课题“乡村学校发展研究(1949-2017)”(编号:BHA170138)。

一、乡村教师薪酬政策的变迁

(一)乡村教师薪酬政策制度化路径的起始

1. 乡村教师工资待遇嵌入国家顶层设计。联合国教科文组织在《关于改善教师地位的建议》咨文中指出:“在影响教师地位的诸要素中,尤其要对报酬特别重视。”^[1]改革开放初期,我国在国民经济极度困难的情况下,党和政府就着手开始建立农村教师工资待遇保障机制。1983年中共中央、国务院发布《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》中要求执行“教师教龄津贴制度”,并适当增加乡村教师的“生活补贴”。以此为起始,体现了国家对改善乡村教师待遇的重视,特别是教龄津贴和生活补贴政策制定与执行,对增强乡村教师的职业认同感,鼓

励广大乡村教师在农村长期从教,以稳定当时的乡村教师队伍发挥了重要的作用。

20世纪80年代,随着整个教育事业蓬勃发展,乡村教师待遇越来越受到党和政府的重视。为了改变乡村学校长期办学经费不足,尤其是乡村教师生活待遇偏低的情况,1984年12月3日国务院发布《关于筹措农村学校办学经费的通知》中提出:贫困地区农村教师增加工资,可从国家拨给的教育事业费的增加部分中予以补助。1985年6月,中共中央、国务院颁发了《关于国家机关和事业单位工作人员工资制度改革问题的通知》,决定从1985年1月1日起,基础教育教师执行新的工资制度,自此教师工资开始建立起独立的薪酬管理体系。但由于当时我国工资

结构单一,津贴比例低,职务工资仍然是工资主体,因此在这一政策出台的前后,教师与机关及其他事业单位工作人员之间的收入待遇差别并不显著。

2. 办学主体责任与角色的转换。1985年5月27日,中共中央颁布《关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》),该决定的核心思想之一就是“简政放权”,开启“地方负责、分级管理”的基础教育多元化办学路径,以提高各级政府的办学积极性。此后很长一段时间农村义务教育的教育经费由乡(镇)政府负责筹措,向农民直接集资办学,形成了“农村教育农民办”的农村基础教育格局。1986年4月《中华人民共和国义务教育法》中有关条款的规定更是从立法层面上再次强化了“分级管理”的办学模式。

由于我国不同地区和县域经济发展的不均衡性,基础教育财政责任的过度下放,尤其是不少乡一级政府难以承担本地义务教育教师的工资,这为后来拖欠教师工资埋下了隐患,最终导致了全国性的教育经费尤其是农村教育经费的不足、大面积拖欠教师工资等问题的出现^[2]。

(二)乡村教师工资待遇正常化的渐进变化阶段

1. 确保乡村教师工资待遇的落实。教师工资拖欠是20世纪90年代教师工资中的一个突出问题^[3]。乡村教师工资不能按时足额发放或者长期拖欠一时在全国乡村广泛蔓延并有愈演愈烈的趋向,为了遏制这种负面现象,国家教委于1995年8月18日颁布“关于实施《中华人民共和国教育法》若干问题的意见(教策[1995]5号)”,专门强调必须“建立和完善教师工资按时足额发放的保障机制,建立正常的工资增长机制和教师工资水平监控机制”^[4]。此后,《国务院办公厅关于保障教师工资按时发放有关问题的通知》(国办发[1997]27号)、《国务院办公厅转发财政部关于进一步做好教育科技经费预算安排和确保教师工资按时发放的通知》(国办发[1998]23号)等一系列确保乡村教师基本工资政策的密集出台,才使得乡村教师工资正常发放状况有所好转。但回顾这段使人难忘的历史,现在看来也只是一种“问题驱动型”的救急之计,并没有从制度上彻底解决乡村教

师工资拖欠问题。

这种状况一直延续到2006年6月29日修订发布《中华人民共和国义务教育法》,才使农村教师工资拖欠与发放不及时的问题基本得以改观,但这种大规模、时间长的拖欠乡村教师工资对整个乡村教育产生的负面影响是巨大的。保障乡村教师工资政策出台的密集性,一方面说明中央政府的高度重视,另一方面也说明拖欠乡村教师工资问题的严重性。

2. 乡村教师工资待遇的责任主体由模糊走向清晰。鉴于原有的办学管理体制已不适应乡村教育事业的发展,2001年5月29日,国务院发布《关于基础教育改革与发展的决定》,明确县级人民政府对本地农村义务教育负主体责任,同时也规定“乡(镇)人民政府要承担相应的农村义务教育的办学责任”,要继续发挥村民自治组织在实施义务教育中的作用,同时给予“对财力不足、发放教师工资确有困难的县,要通过调整财政体制和增加转移支付的办法解决农村中小学教师工资发放问题”^[5]的特殊政策。较之前的政策相比,2002年4月14日国务院办公厅发出的《关于完善农村义务教育管理体制的通知》中审时度势,没有提及“乡级人民政府”及“村民自治组织”在义务教育中负有直接的责任是较为切合实际的,但由于历史欠账过多等各种因素影响,以县级人民政府对教师工资的管理体制总体落实还是不尽理想,还需抱法处势进一步深化改革。但是,我们可以认为:国务院办公厅发布的《关于完善农村义务教育管理体制的通知》,使乡村教育管理体制完成了从“人民办”到“政府办”的历史性制度变迁。

历史制度主义认为,制度具有黏性,在特定时空里形成的制度愈强大,对社会变迁的阻滞性愈强^[6]。鉴于此,2005年12月国务院发布的《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》指出:“必须深化改革我国农村义务教育经费保障机制”,同时又明确规定:“确保农村中小学教师工资按照国家标准按时足额发放”^[7],这是中央政府在相关文件中最后一次提到“确保农村中小学教师工资”的相关规定。随着一系列强有力的政策颁布与执行,尤其是搭上

2006年机关事业单位工资制度改革顺风车之后,乡村中小学教师工资发放的运行保障机制得到加强和完善。至此,乡村中小学教师工资被拖欠现象得到完全消解,但教师地方津贴和“三险一金”的问题仍然没有得到关注^[8]。

(三)乡村教师拥有更实在获得感的突进阶段

1. 多种补贴得到发放。政策具有价值负载性。20世纪90年代后期以来,中央及各级政府相继颁发的相关“优师”政策,尤其是通过提高待遇、改善生活条件等真招、实招,让乡村中小学教师实实在在地获得了实惠。1998年12月24日教育部颁布的《面向21世纪教育振兴行动计划》鼓励高校毕业生(包括非师范类)到边远贫困的农村地区任教,对他们的工资待遇实行倾斜政策,如可以直接转正定级,其薪级工资标准可比城镇教师高定1至2级等等,充分肯定了乡村教师对社会的贡献。2007年7月12日教育部《关于进一步做好农村义务教育经费保障机制改革有关工作的通知》(教财[2007]10号)提出要“依法保障义务教育阶段教职工合理收入”,要求把应享有的“地方津补贴项目”纳入政府年度财政预算之中,以确保教师津补贴按时、足额发放。2012年8月20号,国务院颁发了《国务院关于加强教师队伍建设的意见》(国发[2012]41号),提出对长期在农村基层和艰苦边远地区工作的教师实行“工资待遇倾斜”,尤其是建立“边远贫困地区教师津贴制度”以及对农村教师职称评审予以适当倾斜的政策,极大地鼓舞了广大乡村教师乐守所习,安心从教。

政策也是顺应时势,对特定社会变革的回应。党的十八大之后,各项提高教师待遇的政策落实得到提速。习近平主席2013年9月在联合国“教育第一”全球倡议行动一周年纪念活动上发表视频和贺词时指出,中国将坚定实施科教兴国战略,始终把教育摆在优先发展的战略位置^[9]。2015年,政府推出《乡村教师支持计划(2015-2020年)》,延续了之前的政策精神,进一步明确提出“各地要依法依规落实乡村教师工资待遇政策,依法为教师缴纳住房公积金和各项社会保险费”,在乡村教师工资提高的基础

上,还落实了诸如乡村教师年度健康体检制度、启动乡村教师周转宿舍建设工程等社会保障和福利待遇;两年后中共中央办公厅、国务院办公厅在《关于深化教育体制机制改革的意见》中专门提出“完善老少边穷岛等贫困艰苦地区教师待遇政策,依据艰苦边远程度实行差别化补助,做到越往基层、越往艰苦地区补助水平越高”^[10]。这些政策不仅使补贴面越来越广,而且根据不同情况实行有差异的补助政策,一方面极大地稳定了乡村教师队伍,另一方面也对改善乡村薄弱的师资配置发挥了积极推动作用。

2. 职称评定获得倾斜。2005年5月25日,教育部下发《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》(教育部教基[2005]9号),要求“逐步提高农村中小学教师在高级专业职务聘任和表彰奖励中的比例,努力改善在农村地区工作的教师待遇”^[11]。时隔十年,国务院办公厅于2015年印发《乡村教师支持计划(2015-2020年)》的通知,又特别强调教师职称(职务)评聘要重点向乡村教师倾斜。各地政府也纷纷出台相关配套政策,积极推进乡村教师职称制度的改革,近些年来已取得一定成效。

但据《中国农村教育发展报告2017》研究发现,乡村教师高职称比例较低,城市学校高级和一级教师所占比例达65.04%,而县镇和乡村学校分别只有59.96%和54.44%,乡村比城市低10.6个百分点。不过,自乡村教师支持计划实施后,许多省市已逐步落实“单独评审、指标单列、特设岗位、取消名额和比例限制”等倾斜政策^[12]。2019年7月29日,山东省人力资源社会保障厅、省教育厅联合印发《关于建立我省基层中小学教师高级职称制度的通知》,为乡村教师设立了单独评审、定向使用、兑现待遇、离开无效的“专属高级、正高级职称”职称评聘“绿色”通道,等等;随着义务教育教师职称制度改革的积极推进,乡村教师通过职称评聘提升社会与经济地位的机会不断增大。

3. 多种民生工程得到落实。2012年教育部发布的《关于大力推进农村义务教育教师队伍建设的意见》(教育部、中央编办、国家发展改革委、财政部、人

力资源社会保障部2012年9月20日)提出,按照事业单位改革的总体部署,推进教师养老保障制度改革,按规定为农村教师缴纳住房公积金及各项社会保险费。中央安排基建投资,支持建设农村艰苦边远地区学校教师周转宿舍,鼓励地方政府将符合条件的乡村教师住房纳入当地住房保障范围统筹予以解决。教师养老保障制度解决乡村教师的“老有所养”,而周转宿舍解决乡村教师住房难问题,使广大农村教师能“住有所居”。

为进一步提升乡村教师的满意感,2019年7月9日中共中央、国务院印发《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》再次强调“乡村学校教师周转宿舍建设”,并第一次提出了给予乡村教师“交通补助”。《乡村教师支持计划(2015-2020年)》实施后,对“支持计划”持满意态度的乡村教师达84.85%,83.46%的乡村教师愿意继续留任乡村学校^[13]。国家相关政策的高位推进,各类生活保障、安居工程、交通补助等一系列民生工程实施,使乡村教师待遇在一段时间内得到显著提高。

(四)乡村教师收入的“均衡断裂”时期

长期的工资收入偏低,曾导致大量的乡村教师纷纷逃离乡村学校,经历了一系列提升乡村教师薪酬及相关待遇的制度性优化之后,便出现了所谓当“经过长时期的停滞之后发生制度变迁的急速爆发”时,就认为发生了均衡中的断裂现象(Krasner, 1984: 242)^[14]。就乡村教师的薪酬待遇得到制度化大幅改善而言,如何克服以往路径依赖的惯性,尽快适应制度的急剧变迁,并将制度予以有效地落实,便成为摆在国家与地方政府面前的现实问题。

2020年7月31日,教育部等六部门下发的《关于加强新时代乡村教师队伍建设的意见》指出,完善乡村教师待遇保障机制,确保平均工资收入水平不低于或高于当地公务员平均工资收入水平。完善绩效工资政策,在核定绩效工资时,对乡村小规模学校、寄宿制学校、民族地区学校、艰苦边远地区学校给予适当倾斜。国务院教育督导委员会办公室为此发出通知,将于2020年开展义务教育教师工资

待遇落实情况督导。

这一时期,乡村教师的工资待遇方面的诉求得到政府强劲回应,由“工资”向“工资收入”的话语转变,乡村教师待遇的提高由理念落实到实践,逐渐形成我国乡村教师薪酬政策进入均衡断裂阶段。以江西为例,江西是中部经济欠发达地区,在提高乡村教师工资待遇方面做了不懈的努力。近些年来,江西省人民政府都要对县(市、区)党政领导干部履行教育职责进行督导,并将督导评价结果作为对县(区)党委、政府及其领导干部进行考核、奖惩的重要依据。对履行教育职责不到位、弄虚作假或整改不力的县(区),将对有关责任人进行通报、约谈,或提出问责建议。

二、改革开放以来我国乡村教师薪酬政策的变迁逻辑

(一)乡村教师薪酬制度变革需突破路径依赖效应

我国乡村教师薪酬政策的每一次变化和发展都蕴藏着其特定的制度逻辑,基于历史制度主义的视角,我们可以发掘其背后的深层变迁机理,即我国乡村教师薪酬政策的变迁是国家经济发展、战略调整、政策变化的折射。改革开放以来,我国乡村教师薪酬政策的变迁长期存在着路径依赖,城乡二元管理的思想被嵌入各项制度中,深刻地影响了乡村教师薪酬政策,如无外力加入,乡村教师薪酬政策最多只是有限的调适,最终还是依据惯性选择最初的路径继续滑行并被进一步固化。因此,突破路径依赖是每次乡村教师薪酬制度变革的必由之路。

中央与地方财政权力与责任分担机制的改革决定了我国教育经费分级管理,“以县为主”的体制。“以县为主”对调动基层政府的办学积极性起到了一定作用,但县级财力多为薄弱,难以承载绝大部分义务教育经费,造成农村基础教育财政投入总量不足,导致乡村教育可持续发展缺乏有力保障。改变教育经费供给重心过低,由“以县为主”走向“地市级为主”,是解决城乡和区域之间教师待遇差异过大的有效措施;由于教师管理是属于事业单位体系,应该与诸如法官、检察官系统一样,与公务员管理体系合

并,减少与公务员收入之间的差距,以求从根本上提高乡村教师待遇。

(二)利用关键节点引发乡村教师薪酬制度转折性变迁

历史制度主义的关键节点是指历史过程中某个特殊的时间点是制度设计和重大决策的关键时期。其制度的变迁轨迹对历史发展产生的重大影响是显而易见的。乡村教师薪酬在长期的“县级政府主导”制度影响下,乡村教师工资待遇提升缺乏摆脱既有路径的内在动力,倘若想弱化路径依赖效应提升乡村教师待遇,则必须充分利用国家乡村教育政策变迁的关键节点并从中寻找突破。如今,中国乡村教育发展正面临着前所未有的战略机遇,党的十九大报告提出“优先发展教育事业”,要“推动城乡义务教育一体化发展,高度重视农村义务教育……努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”。党和国家在十分重视农村发展的同时,重塑了乡村教育的地位,为乡村基础教育今后的发展指明了方向。因此必须重视关键节点的重要作用,在乡村教育改革进程中各级政府绝不可对乡村教师工资待遇问题绕道而行。

回顾1985年5月27日的《决定》确定“把发展基础教育责任交给地方”,规定乡财政收入承担乡村公办教师的工资发放,标志着乡村教师工资改革的开始,其中虽经历一系列调整,但总体变化不大。随着中国特色社会主义进入新时代,2018年9月10日至11日党中央在北京召开全国教育大会,提出“随着办学条件不断改善,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”,“把更多教育投入用到加强乡村师资队伍建设上,不折不扣落实现行的补助、奖励和各类保障政策”,则标志着乡村教师待遇全面进入提质增量的新阶段。“乡村教师是发展更加公平更有质量乡村教育的基础支撑,是推进乡村振兴、建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的重要力量。”^[15]国家实施乡村教师支持计划,提高乡村教师生活待遇,统一城乡教职工编制标准,职称(职务)评聘向乡村学校倾

斜。一系列重大举措的提出与落实,标志着实现乡村教师薪酬待遇制度发展创新的历史性变迁时机已然来到。

三、我国乡村教师薪酬政策变迁的动力机制分析

(一)外部制度环境变革推动乡村教师薪酬政策变迁

1. 乡村教育的生态环境改善的需求。乡村教师是撑起农村基础教育的“脊梁”。一方面,当前乡村教育仍面临着诸如所教生源质量与城镇学校相差甚大、留守儿童和各类困难学生较多、家庭教育的缺失等。在这种情况下,乡村教师工作时长、压力大是普遍现象。另一方面,仍然有限的收入、发展空间狭窄、精神生活匮乏,使得乡村教师既没能从经济上得到回报,也没能从心理上得到安慰。尤其青年教师还面临着交通食宿等生活难题和承受着婚恋家庭等巨大压力。在这种态势下,乡村学校教师补充困难,也无法留住优秀教师。如何吸引和稳定高校毕业生直接到农村中小学任教,让他们“下得去、留得住、教得好、长得高”是乡村教育发展的保证。《乡村教师支持计划(2015-2020年)》提出“畅通高校毕业生、城镇教师到乡村学校任教的通道,逐步形成‘越往基层、越是艰苦,地位待遇越高’的激励机制”^[16]。因此,激发各级政府办学积极性,把乡村教师工资待遇作为财政资金投入的优先支持领域,使乡村教师的付出与其收入待遇相匹配,才能从根本上改变以往那种“师心”不稳,向“城”涌动的状态。

2. 乡村教师的利益诉求将成为推动制度与政策变革的内生动力。我国城乡教育的差异,除了地域性差异外,更多是一种制度设计上的等级差异。这种差异对乡村教师队伍的稳定与发展带来了不可回避的挑战。近些年来不少乡村学校教师流失问题越来越严重,乡村教师“不是在逃离,就是在逃离的路上”^[17],乡村在任教师一旦有更好的机会就会放弃乡村教师岗位,而城镇学校教师需求的扩大恰好为乡村教师的流走提供了契机和通道,有很多年轻教师在农村工作几年后通过考取城镇教师编制而离开,乡村学校俨然成为城镇学校的“新教师培养基地”和

教师晋升职称的跳板,从而导致乡村学校特别是艰苦偏远地区学校教师依然紧缺,出现年年招聘乡村教师,而乡村教师年年不够的现象。如何形成一个良性的乡村与城镇教育及教师流动秩序,政策的制定应当充分考虑乡村教师的利益诉求,从而才能发挥政策的内生动力。

3. 督导问责是保障乡村教师待遇的一种有效机制。1994年1月1日起施行的《中华人民共和国教师法》就提出“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”^[18]。二十多年过去,国家先后出台一系列政策法规力图提高教师待遇,但目前与国家公务员相比仍有差距,政策之所以难以落地,其原因之一是对不依法落实的地方政府缺乏有效的问责机制。为此,政府必须加大教师工资保障机制预算公开的力度,增强基层财政制度的规范化和透明度,加强财力保障基础教育教师尤其是乡村教师的薪酬福利待遇。在2019年初召开的全国教育工作会议上陈宝生在讲话中就说道:“教育投入要更多向教师倾斜,要开展专项督查,确保教师待遇不折不扣落实到位,让广大教师静心从教、安心从教、热心从教”^[19]。

(二) 内部自身条件变化对乡村教师薪酬政策的影响

1. 乡村教育公共性的深刻理解。教育兴则乡村兴,乡村振兴计划必将使我国乡村得到进一步的快速发展,但值得关注的是,城乡在教育方面的差距明显超过了在经济方面的差距。乡村教育公共性被遮蔽,农村教育发展的滞后与边缘地位造成教育不公平进一步扩展。为此在公平正义原则的基础上,我国在坚守乡村教育的公益性价值取向、设计国民教育体制、切实消除城乡教育双轨制上做了大量卓有成效的工作。以江西省为例,据江西省人民政府教育督导委员会通报2020年度县(市、区)党政领导干部履行教育职责督导评价结果,高安市荣获“优秀”等次。其中强师资方面全面落实教师政策性待遇,投入近1.9亿元,义务教育阶段教师2019年度地方奖励性补贴及乡镇工作补贴全部发放到位^[20]。但是,

乡村教育的公共性特征和农村教育发展的滞后与边缘地位仍需我们进一步加强深刻认识,努力消除城乡教育的一系列不公平现象。

2. 强化“国家公务人员待遇”的乡村教师薪酬供给的政府责任制。据相关研究,就教师待遇而言,虽然中央津补贴采取向教师倾斜的政策,但是由于中央津补贴在教师津补贴和公务员津补贴中所占比例都很低(不超过10%),所以这种政策倾斜对教师与公务员津补贴差距的影响实际上很小,在消弭二者津补贴差距方面所发挥的作用也是甚微的^[21]。总体上县域义务教育教师的实际收入比本地公务员少,尤其是各种名目数额可观的奖励,广大教师尤其是乡村教师是没有的,由此造成中小学教师实际收入与公务员实际收入差距仍然较大。因此,用制度来规制各级政府办学责任意识,把乡村教师工资待遇作为财政资金投入的优先支持领域是十分必要的。

3. 财权上移是提高乡村教师工资收入的有效保障。长期以来,我国基础教育的管理和投入机制是以县为主,但因经济基础薄弱,许多县的财政收入仍然比较困难,即使有国家财政转移支付,但由于相当数量的县域层面公共财政支出均大大超过公共财政收入,导致公共事业经费保障的不足,而其中教师工资又占公共财政支出的比重甚大,以致县级财政难以履行庞大基础教育的保障之责。这些年来,尽管各地经济实力有所增强,但面对基础教育不断提高的师资与质量保障需求,地方财政仍有捉襟见肘之虞。为此,在激发各级政府办学积极性基础上,乡村教师工资发放的财政保障重心应当上移或适当集中,具体由市级财政统筹发放,省级政府作为责任主体,转变以往“中央点菜、地方买单”的政策执行方式。

四、我国乡村教师薪酬待遇政策的未来展望

(一) 乡村教师薪酬待遇保障措施将从政策导向走向法律规制

与《中华人民共和国公务员法》相比,教师工资收入制度化建设、工资收入的内涵、工资发放、享有福利等在《中华人民共和国教师法》及《中华人民共

和《义务教育法》中缺乏明确和刚性的规定,更多的是以“项目”“计划”“工程”“意见”等文本形式体现于各种政策之中,因而各地自由裁量度大,往往导致政策“缩水”,甚至“失真”。乡村教师薪酬待遇的提升既需要政策导向,更需要法律保障,只有将乡村教师薪酬待遇以法律形态固化下来,才能使乡村教师的待遇保障具有长久性、稳定性和可操作性。

(二)乡村教师薪酬待遇将不断得到改善

研读中共中央、国务院2018年2月印发的《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》,把其中有关中小学教师工资待遇的规定与《中华人民共和国教师法》中的相关条文相比,从中可以发现政策话语的转变——提出“工资收入水平”,以往“工资”一说不能完全代表实际收入水平,加入“收入”两字,有利于克服以往教师工资待遇被过度虚化现象,是比较实事求是的说法。国务院教育督导办印发的《2020年把义务教育教师平均工资收入水平不低于当地公务员作为督导检查重点》通知强调,各地要做好统筹安排,按照国务院关于保障义务教育教师工资待遇的工作部署,加大工作力度。在年终为公务员发放奖励性补贴及安排下一年度财政预算时,务必统筹考虑义务教育教师待遇保障问题^[22]。相关政策的落实必然加速推进提高教师待遇的日程,未来乡村教师工资收入和相关待遇相信将会具有充分的竞争力。

(三)乡村教师待遇的提高将更多以津补贴形式出现

欧美国家通过专项津补贴鼓励偏远地区教师安心任教的相关政策制度比较成熟。按偏远地区、艰苦地区,任教时间、劳动工作量、职称等发放特别补助是教育发达国家鼓励教师到乡村学校任教的通行做法。以日本为例,为改善边远乡村地区的教育水平,大力提高乡村教师待遇水平,日本政府早在1954年就曾颁布《偏僻地区教育振兴法》,旨在向偏僻地区从教教师支付生活补助,并考虑特殊岗位津贴^[23]。2018年9月10日至11日,党中央在北京召开全国教育大会,提出“把更多教育投入用到加强乡

村师资队伍建设上,不折不扣落实现行的补助、奖励和各类保障政策”^[24]。近些年在我国也已显现出良好效果,今后这一举措将会更加完善和更富有激励性。

(四)乡村公办教师的身份将依法重新确认

越是基层教师,越需要现实关照。乡村教师虽有国家教师编制,是“公家人”身份,但在农村地域生活又与当地农村社会相隔离,收入不高的“穷教师”和住在乡里的“差教师”似乎成为乡村教师的标签^[25],基于乡村教师处于尴尬的境地,我们要突出其身份的公务性,增强其对身份的认同,从而使他们更有归属感和荣誉感。长期以来中小学教师无论是工资还是其他福利待遇都远远不如当地公务员,不利于吸收优秀人才加盟教师队伍。因此,把公立中小学教师定位为国家教育公务员,有利于稳定中小学教师尤其是农村中小学教师队伍,促进我国基础教育事业的发展^[26]。

五、结语

透过历史制度主义的理论视角对乡村教师薪酬政策的历史发展进行逻辑检视,可以看出城乡教育一体化的公共政策决定了国家提升乡村教师工资收入的决心;让制度成为一种自变量制度,通过对行为的塑造而产生了某种政治后果^[27]。人们常说,国家层面的政策是好的,关键下面如何执行好?正如历史制度主义者所指称的制度并不是整个国家的宏观结构,也不是社会学家所偏爱的宏观社会结构,而是在社会的宏观结构与国家的宏观结构之间取得联结和纽带作用的中层意义上的具体的制度安排^[28]。基于对乡村基础教育的公共性理解和认识的不断深入,我们可以突破路径依赖,利用关键节点促进制度变迁,制定可操作的政策,相信不久的将来乡村教师的工资福利待遇和社会地位必将获得更大的改善与提升。

参考文献:

- [1]杜晓利.教师政策[M].上海:上海教育出版社,2012:208.

- [2]王炳照,施克灿. 中国教育改革 30 年(基础教育卷)[M]. 北京:北京师范大学出版社,2009:33.
- [3]陈赞. 20 世纪 90 年代教师工资问题研究[J]. 清华大学教育研究,2003,(1):92-96.
- [4]国家教育委员会. 关于实施《中华人民共和国教育法》若干问题的意见[EB/OL]. http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=11674.
- [5]国务院. 关于基础教育改革与发展的决定[EB/OL]. <http://www.doc88.com/p-7085832755035.html>.
- [6]徐勇. 中国发展道路:从“以农立国”到“统筹城乡发展”[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2010,(4):1-5.
- [7]国务院. 关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知(国发[2005]43 号)[EB/OL]. http://www.gov.cn/zw/gk/2006-02/07/content_181267.htm.
- [8]王善迈. 公共财政框架下公共教育财政制度研究[M]. 北京:经济科学出版社,2012:41.
- [9]习近平主席 2013 年 9 月在联合国“教育第一”全球倡议行动一周年纪念活动上发表视频和贺词[N]. 人民日报,2013-09-27(1).
- [10]中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于深化教育体制机制改革的意见[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/195133056_99934571.
- [11]教育部. 关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见[EB/OL]. <http://www.doc88.com/p-9532795698496.html>.
- [12]邬志辉. 中国农村教育发展报告 2017[N]. 中国教师报,2017-12-27(11).
- [13]《中国农村教育发展报告 2019》发布[N]. 中国民族报,2019-02-19(3).
- [14](美)B. 盖伊,彼得斯著. 政治科学中的制度理论:新制度主义[M]. 王向民,段红伟译. 上海:上海世纪出版集团,2011:79.
- [15]教育部等六部门关于加强新时代乡村教师队伍建设的意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-09/04/content_5540386.htm.
- [16]国务院办公厅. 国务院办公厅关于印发乡村教师支持计划(2015-2020 年)的通知[J]. 国务院公报,2015,(17).
- [17]周健平. 教师自我认同:危机与出路[J]. 教师教育研究,2009,(4):27-30.
- [18]中华人民共和国教师法[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/s78/A02/zfs_left/s5911/moe_619/tnull_1314.html.
- [19]教育部长:2019 年开展专项督查,确保教师待遇不折不扣落实到位[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/292991441_120077355.
- [20]高安市政府办. 高安市荣获 2020 年度全省县(市、区)党政领导干部履行教育职责督导评价“优秀”等次[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1700159865386652445&wfr=spider&for=pc>.
- [21]杨建芳,王蓉. 义务教育教师与公务员的收入比较[J]. 教育与经济,2008,(4):11-19.
- [22]国务院教育督导办印发通知:2020 年把义务教育教师平均工资收入水平不低于当地公务员作为督导检查重点[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201912/t20191220_412802.html.
- [23]李宁. 乡村教师生活待遇政策演变及相关研究述评[J]. 湖南第一师范学院学报,2017,(4):67-71.
- [24]乡村教师待遇,落实!城乡统一,重在乡村!乡村教育利好不断[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/253696373_436958.
- [25]凌云志,邬志辉. 城镇化背景下乡村教师的身份挣扎及其融合——对 4 省 9 位乡村教师的访谈研究[J]. 教育理论与实践,2019,(7):33-37.
- [26]张灵,宫君美. 中小学教师教育公务员身份探析[J]. 教育探索,2009,(12):132-134.
- [27][28]何俊志. 结构、历史与行为——历史制度主义对政治科学的重构[M]. 上海:复旦大学出版社,2004:203,166.