

【教师管理】

乡村小规模学校课程 “开齐开足开好”的师资难题及其治理

——基于共享发展的思路

杨卫安 岳丹丹

【摘 要】随着我国城镇化进程的加快和人口的自然减少,乡村学校出现小型化趋势。乡村小规模学校师资存在数量不足、质量不高、结构性缺失等难题,影响了课程“开齐开足开好”的实现。传统小规模学校独立配置教师的思路面临多重障碍,难以有效解决课程开设问题。共享发展模式打破了师资配置的学校边界,具有自身独特的优势。依据共享发展的思路,在治理路径上要以“一专多能”培养的教师作为乡村小规模学校发展的基石,完善区域内教师交流、走教制度,并把信息技术作为重要的辅助手段。同时,通过建立教师“县管校用”的多部门协调机制,健全促进教师共享交流的激励保障机制,完善和强化考核监督机制,为学校教师交流共享提供保障。

【关键词】乡村小规模学校;共享发展;课程“开齐开足开好”;教师配置

【作者简介】杨卫安(1979-),男,河北人,教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学中国农村教育发展研究院教授,主要从事农村教育研究,E-mail:yangwa461@nenu.edu.cn(长春 130024);岳丹丹(1992-),女,河南人,东北师范大学中国农村教育发展研究院博士研究生,主要从事农村教育研究(长春 130024)。

【原文出处】摘自《教育学报》(京),2022.3.82~92

【基金项目】本文系国家社会科学基金2017年度一般项目“城镇化背景下我国义务教育教师编制供需矛盾与编制制度改革研究”(项目编号:17BGL258)研究成果。

一、乡村小规模学校课程“开齐开足开好”面临的师资难题

(一)乡村小规模学校课程“开不齐”与师资的结构性缺失难题

目前,我国乡村小规模学校普遍存在课程“开不齐”的状况。调查数据显示,乡村小规模学校只有语文和数学两门课程全部开齐,其余课程都没有开齐。其中,英语、品德、音乐、体育、美术五门课程的开设率分别为51.3%、65.1%、60.2%、53.5%和53.6%;科学、综合实践、信息技术、地方课程的开设率普遍更低,分别只有51.2%、46.8%、27.3%和20.7%。^[1]课程“开不齐”,反映了乡村小规模学校普遍存在的师

资结构性缺失问题。一些省份的调查显示,许多小规模学校没有相应的专任教师。其中,没有专任外语教师的占53.4%,没有体育教师的占53.9%,没有科学教师的占69.3%,没有音乐教师的占79.9%,没有美术教师的占83.6%,没有综合实践活动教师的占67.2%。数据还显示,同时没有体育、音乐、美术教师的小规模学校比例为33.9%,同时没有外语、体育、科学、音乐、美术、综合实践活动课教师的学校比例也有19.3%。^[2]

(二)乡村小规模学校课程“开不足”与师资的数量不足难题

课程开不齐就谈不上开得足,但即使开设了相

关课程,也可能会因为师资数量缺乏而导致课时开不足。乡村小规模学校学生人数和班级都较少,“一师一校”和“一班一师”情况很普遍。在教师数量不足的情况下,只能优先满足所谓的“主科”课程的课时要求,缩减其他学科的课时数。调研发现,除了“主科”以外,其他的学科如音乐、体育、美术、科学等课程只是象征性地安排和表示,即使一些学校开设此类课程,也经常不上或被“主科”挤占,课时被严重压缩。^[3]在一些超小规模学校,即使语文、数学等“主科”课时开设充足也存在困难。在教师数量不足的情况下,为了完成国家规定的教学任务,每位教师需要教更多的年级、更多的学科或者承担更多的教学时数。调研发现,32%的教师需要承担3~4门课程的教学,28.9%的教师则高达5门以上课程。^[4]

(三)乡村小规模学校课程“难开好”与师资质量不高难题

从乡村小规模学校课程开设质量来看,以学生学业成绩为参照,小规模学校3~6年级学生语文、数学、英语三科成绩的优秀率均值分别为24.3%、26.6%和34.7%,显著低于县镇学校的36.2%、49.7%和42.4%;同样是这三科,其成绩的不及格率却显著高于县镇学校。^[5]乡村小规模学校课程开设质量不高,学生学业成绩较差,这与教师素质有很大关系。有关调查显示,乡村小规模学校教师队伍专业水平结构在职称、学历、荣誉称号和学科结构等方面均表现出不同程度的失衡态势。^[6]由于教师素质和专业水平整体偏低,导致乡村小规模学校教育教学质量难以保障。以教学方法的运用为例,高达73.3%的教师只能采用单一的讲授法教学,采用信息化教学的比例仅为26.7%。^[7]这种状况,很难实现乡村小规模学校课程高质量地开展。

二、传统解决思路及面临的障碍

在传统的教师人事管理体制下,教师编制隶属于某个学校,人们形成了教师属于某个学校的观念。^[8]这种观念影响下,人们按照每个学校都要“配齐、配足、配好”教师的思路来配置师资,使得乡村小

规模学校课程开设师资难题的解决面临多重障碍。

(一)编制与经费的双重约束导致小规模学校教师数量难充足

首先,编制严控政策导致教师数量补充困难。如果按照国家规定的小学1:19的教职工与学生比例标准配置教师,大部分小规模学校都配置不到五名教师,再加上有多个年级,基本上只能处于“包班制”状态,很难满足课程开齐开足的要求。即使这样,有82.51%的乡村小规模学校教师已处于“超编缺员”的状态。^[7]

其次,财力不足影响了县级政府补充更多教师的能力和积极性。

(二)多元主体分散决策导致小规模学校部分学科教师难补充

首先,从横向各部门来说,县域范围内与教师配置关系最为密切的编制、财政、人社、教育等部门的职责立场和决策目标存在很大差异。但在博弈过程中,教育部门处于弱势,难以获得充足的编制并补充到真正需要的学科。^[7]

其次,从教育系统纵向各学校来说,许多地区乡村小规模学校依附于乡镇中心小学,缺乏话语权和决策权,运行和发展受到阻碍。^[8]

(三)内外部环境的劣势叠加导致小规模学校教师质量难提高

乡村小规模学校的“小”和“乡村”是其发展面临诸多困难的主要原因,“小”是学校的特质,“乡村”则是学校所在地面临的劣势环境。在现实中,“小”与“乡村”往往又形成恶性的互动,二者的劣势相嵌及其劣势强化使得乡村小规模学校教师职业既缺乏吸引力也缺少向上发展的机会,这从根本上影响了教师质量的提高。^[9]

三、共享发展解决思路的提出及优势

(一)共享发展解决思路提出的依据

1. 共享发展成为国家新发展理念的重要内容

2015年10月,中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议召开。全会强调必须牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。其

中,共享发展首次提出并成为国家新发展理念的重要内容。共享发展理念深刻阐释了“为了谁发展、依靠谁发展和发展成果的分配”等问题,不仅是国家发展的重要目标,体现了社会主义的本质要求,而且还具有重要的方法论意义,即以共建共享求发展。教育作为民生和公共服务领域的重要组成部分,同样也需要以国家的共享发展理念为指导。对于义务教育来说,不仅要在发展目标上促进教育公平正义,切实推动义务教育均衡发展,让人民都享受优质满意的教育,而且在发展方式和手段上也要把共建共享作为重要的改革思路。在乡村小规模学校课程“开齐开足开好”师资难题的传统解决思路遇到多重困境的背景下,国家层面共享发展理念的提出为我们解决这一难题提供了新思路。

2. 共享发展理念在经济领域的成功运用为教育领域的借鉴提供了有益经验

如今,共享经济模式已经广泛影响着大众的观念和生活,成为社会服务领域的一股重要力量。虽然共享发展模式在经济领域的运用是以市场主体获得一定报酬为主要目的来让渡自身的物品使用权的,并且作为一种在我国迅速兴起的经济模式也还存在不少问题,但是其能实现社会闲置或优质资源共享和最大化利用的优势对公共产品或服务的提供还是有很大的启示作用。教育领域完全可以充分借鉴共享经济在优化社会资源配置方面的成功经验,为解决乡村小规模学校课程“开齐开足开好”的师资难题服务。

3. 共享发展模式在乡村学校发展中的初步探索

第一,教育信息技术的广泛应用。在城乡经济社会二元结构体制下,我国教育发展也长期实行城市优先策略。因此,城市学校一般拥有充足而优秀的师资,能保证课程的开足开齐开好。正是在这样的背景下,人们思考借用远程和信息技术手段,突破时空限制,把城市的优质课程和农村因缺乏师资而不能开设的课程输送到农村,努力将城市存在的教育资源利用最大化,使农村学校的学生也可以享受到城市优秀师资讲授的课程教学内容。^[10]从21世纪

初开展的“农村中小学现代远程教育工程”到近些年国家大力推动的“互联网+教育”行动计划地开展,都属于此种模式。

第二,教师交流、走教模式的开展实施。在国家政策推动下,教师交流、走教制度在实践中不断探索,成为解决乡村小规模学校课程开足开齐开好问题,实现城乡教育均衡发展的重要方式。

(二)共享发展思路在乡村小规模学校课程开设师资难题解决当中的优势及整合运用

相对于小规模学校独立配置师资的传统解决思路,共享发展模式打破了师资配置的学校边界,具有自身独特的优势。首先,有利于突破多重制度障碍。共享发展模式能实现不同学校之间师资的共同使用,因而减少了应招聘的师资数量,提高了师资的利用效率。这无疑对克服编制总量障碍和经费不足难题具有十分重要的意义。其次,有利于规避分散式决策的风险。共享发展模式以系统论和治理理论为思想基础,更强调以问题解决为导向的部门与单位合作。在问题治理过程中,各部门和学校会从整体考虑重新界定自身的职责和任务,弱势部门、学校的诉求和权益会得到保障,从而规避分散式决策带来的风险。最后,有利于克服因小规模学校内外部环境劣势所造成的师资质量不高难题。乡村小规模学校所处的外部社区环境在短期内是难以根本改善的。同时,乡村小规模学校由于自身“小”特质造成结构功能的缺失,其所产生的诸多发展困难自身也难以克服。通过采取“资源同用”的共享发展策略,可以克服由小规模学校内外部环境的劣势所造成的师资质量不高难题。

共享发展模式虽然在解决乡村小规模学校课程开设师资难题过程中具有独特优势,但这并不意味着共享成为唯一的问题解决路径,也不是对以往独立解决模式的完全否定。任何一种发展模式都有其优势与不足,共享模式也会遇到产权界定及相应配套制度的完善问题。因此,需要根据现有的资源状况、制度约束、各种措施的优缺点,寻找各种模式和措施的整合和最优解。

四、共享发展思路下的治理路径

(一)以“一专多能”培养的教师作为乡村小规模学校发展的基石

以共享发展的思路来解决乡村小规模学校课程“开齐开足开好”的师资难题,并不意味着乡村小规模学校所有的教师问题都要依靠共享来解决。相反,保持相对稳定数量的固定师资是非常必要的。因为小规模学校的常规管理和教学需要有与学生长期接触、了解学生的教师来进行,全部是“流动的”教师反而对教育教学质量的提高不利。因此,在小规模学校当中,应当做到每个班级有一名固定的教师来负责班级的管理和教学。在人数特别少或实行复式教学的学校,每所学校必须保障有一名固定的教师长期驻守,这是底线标准。实际上,当前我国乡村小规模学校“包班制”非常普遍。但当前驻守的“包班制”教师基本上扮演的是“全科”教师的角色。按照2001年颁布的《义务教育课程设置实验方案》,小学1~2年级每周26节课,3~6年级每周30节课。让许多并非专门“全科”培养和培训过的教师承担这么多的课程门数和课时数,课程开齐开足开好都有很大问题。一是因为小规模学校教师的工作量太大,导致教师负担过重;二是因为教师很难精通所有的学科,尤其是艺体等一些高专业性的学科。因此,比较可行的做法就是抓住几门(不超过三门)相近的关联性较强的学科,培养“一专多能”的教师,并把他们作为乡村小规模学校发展的基石。

基于稳定驻守和“一专多能”的要求,小规模学校师资培养在具体操作当中可采取定向招生、定向培养、定期服务的方式,选拔那些来自乡村或有志于乡村教育的人到小规模学校任教,这样更有可能实现乡村小规模学校教师候选人长期驻扎乡村。在“一专多能”的多学科教师培养方面,师范院校的课程设计要充分考虑乡村小规模学校的实际需求和学生的爱好特长,探索“语文+社会+艺术”“数学+科学+体育”“语文+数学+X”等多种组合的学科模块课程,同时加强“班主任工作+儿童心理学+课程教学论”等教育必修课程。^[10]同时,为了培养更具适切性的乡

村小规模学校教师,师范院校还要设置恰当比例的乡土知识和复式教学等方面的课程,为教师候选人将来更好地融入乡村社会和小规模学校,开展高水平教育教学打下良好基础。

(二)完善区域内教师交流、走教制度

“一专多能”培养的教师只能解决乡村小规模学校最低限度的班级管理以及部分学科的开设问题,但并不能完全解决课程的“开齐开足开好”问题。因此,以共享理念为基础的区域内教师交流、走教制度就成为问题解决的关键。目前,我国县域内义务教育阶段教师交流轮岗制度在很多地方实施得并不算好,陷入执行难、效果差的尴尬境地,一些地区甚至选择放弃继续执行该政策。^[12]这种状况除了管理制度方面的原因之外,最重要的障碍在于学校和教师的利益没有得到充分补偿。^[13]因此,需要重新考虑教师交流轮岗制度的实施范围和方式方法。

1. 在乡镇区域内实行以教师走教为重点的交流制度

在乡镇区域内实行以教师走教为重点的交流制度,可以有效减少利益摩擦,具有更大的可行性。具体体现在:第一,从体制上来说,目前许多地区乡镇的中心小学同时履行原乡镇教育办公室的职责,负责对全乡镇的村小及教学点进行管理。全乡镇小学及教学点的编制、工资、职称等统一由中心小学负责,这种制度把原来不同小学之间的组织间关系转变为由中心小学统一管理的组织内关系,由多元利益主体变为同一利益主体的不同部分,大大减少了协调成本和激励成本,经过恰当的制度设计更有利于教师交流制度的开展。第二,由县域内的教师交流缩小为乡镇区域内的教师交流,距离的可达性大大提升,教师不用和家庭长期分离,交通和生活成本也不会显著增加。因此,教师对交流的抵触情绪减弱,接受程度增加。第三,由原来较小比例的教师长时段交流到涉及更多教师的常规走教,更有利于小规模学校课程开齐开足开好的实现。同时,更多教师参与常规走教,走教教师在与身边同事比较中产生的相对剥夺感降低,公平感增强,政策的执行阻力

降低。基于以上几个原因,乡镇区域内应重点推行教师走教制度,充分整合乡镇范围内现有的小学教师资源,统一调度和安排使用,实行乡(镇)管校用。

2. 分步分层推进县域内多种形式的教师交流轮岗制度

不同范围、不同层次的教师交流轮岗制度其实实施难度也是不一样的。因此,分步分层推进应是实施教师交流政策的基本策略。^[12]在乡镇范围实施以走教为重点的教师交流制度,是解决乡村小规模学校课程“开齐开足开好”难题最初步的要求。要想在优质均衡层次上实现乡村小规模学校课程“开齐开足开好”的目标,就需要在更大范围内推进教师交流制度。未来,在县域范围内要通过加强宣传引导、完善制度设计、创新方式方法、提供配套经费等措施,有效推动优秀、骨干教师到乡村学校任教,同时加强交流轮岗教师在流入校教育教学状况的检查督导。

(三)把信息技术作为解决乡村小规模学校课程开设师资难题的重要辅助手段

信息技术模式虽然在教师共享方面具有独特的优势,但也有自身无法克服的缺陷。因此需要思考这种模式的功能与限度问题。以远程直播教学为例,它很难保证师生间直接、持续的教学互动,也不能做到因材施教。同时,包括直播教学在内的远程教学模式,并不完全适合所有学科。对于参与性、操作性很强的学科,远程教学的效果会大大降低。因此,信息技术模式只能作为一种辅助手段,而不能作为一种独立的、主要的方式来解决小规模学校课程的开齐开足开好问题。作为一种辅助手段,各地要积极贯彻《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》的要求,大力加强硬件设施建设,充分利用卫星、光纤、移动互联网等技术,结合国家和地方课程的开设要求,以外语、音乐、美术、科学等课程为重点,涵盖其他所有学科,引进或开发慕课、微课等课程,打造各种形式的数字学校、网上课堂、同步课堂,提供丰富优质的在线教育资源,弥补师资力量不足的短板,助推乡村小规模学校课程开齐开足开好。

(四)完善相关的政策保障制度

1. 建立教师“县管校用”的多部门协调机制

在传统的教师管理体制下,教师属于“学校人”,教师交流轮岗面临巨大的体制障碍。为了解决这一问题,国家试图通过全面推进“县管校聘”管理体制,来为教师交流轮岗工作提供制度保障。但是,义务教育教师交流政策涉及周转房、编制身份、职称评聘、交流补贴、人事关系挂靠等诸多方面,对应的“县管”部门则包括县发改委、住房和城乡建设局、县编办、财政局、人社局等。教育部门主要是负责起草教师交流轮岗的实施方案,并牵头部署教师交流政策的各项工作。因此,表面上看教师交流轮岗是教育部门的工作任务,但实际上县级政府各横向职能部门的协同合作对政策执行效果影响很大。根据有关研究,由于县级其他主要职能部门都有自身的部门职责和利益,造成教育局对他们的协调难度相当大,而且往往效率很低,完成这项工作任务举步维艰。^[14]为了解决这个问题,有学者调查后指出,教育局在开展这些工作时,如果能有县长、副县长牵头作为协调人,将大大有助于工作开展。^[15]基于此,建议各地在国家有关政策的指导下,以省级政府的名义出台文件,要求在明确各部门职责的基础上,成立县级教育、编制、人社、财政等部门联合组成的“教师管理服务中心”。中心由县长任主任,教育局局长任副主任,挂靠在教育行政部门内,直接隶属于县级政府,统一协调、统筹负责县域内教师交流轮岗工作,切实促进教师由“学校人”向“县里人”转变,为教师交流轮岗扫清体制障碍。

2. 健全促进教师共享交流的激励保障机制

教师交流轮岗作为国家优化师资配置的重要政策,涉及很多主体利益的增损和调整,实施具有很大的挑战性。因此,国家需要健全促进教师共享交流的激励保障措施和政策。第一,对县级政府进行经费配套和资金奖励。教师交流政策是需要付出政策成本的^[16],县级政府的财政能力和重视程度基本上决定了政策的执行效果。因此,应根据不同地区的经济发展水平,客观评估各县(区)的财政能力,按照

积极差异补偿原则,中央和省级政府进行不同比例的经费分担。同时,对于政策执行比较好的县(区),中央政府给予一定程度的奖励。第二,对教师交流产生良好效果的学校进行表彰奖励。学校是一个有着自身独立利益诉求的微观组织,教师派出有时候与其自身的组织利益并不一致。因此,需要设计相应的评价与激励机制,保障学校参与教师交流的积极性和质量。可采取联动捆绑评价的方式,把派出学校派出教师的数量和质量以及接收学校对派出教师的评价和满意度作为考核双方交流效果的重要依据,县级政府对教师交流产生良好效果的学校进行表彰奖励。第三,对教师采取“补偿+奖励”相结合的激励措施。前者主要用来补偿因交流给教师额外增加的生活、交通以及工作成本,可根据学校工作和生活状况的艰苦程度进行;后者主要用来奖励交流教师工作的努力程度和贡献情况,可根据交流教师给接收学校带来的教学效益,如改善课程开齐开足开好状况等进行。

3. 完善和强化考核监督机制

一项政策如果没有严格的考核监督制度,就容易流于形式,不能很好地实施。为了增加政策执行压力,必须明确各级政府、不同行政部门和学校各自的职责和任务。在教师交流政策实行“省级统筹、以县为主”的工作框架下,中央和省级政府要做好经费配套,各级政府教育、编制、财政、人力资源与社会保障等部门要加强协调合作,进行统筹规划和政策指导。在明确各主体职责和工作任务的基础上,将教师交流工作纳入政府和学校督导考核体系,并完善相应的问责制度。地方各级政府要定期开展本行政区推进相关工作的专项检查,并向同级人民代表大会(或其常务委员会)汇报政策落实情况。各级政府督导部门也要定期开展教师交流政策工作落实与目标达成情况的督导检查,并将督导检查结果作为组织和个人奖惩、问责的重要依据。

参考文献:

- [1]赵丹,范先佐,郭清扬.乡村小规模学校教育质量提升——基于集群发展视角[J].教育研究,2019(3):90-98.
- [2]徐文娜,王晓卉.单独制定农村小规模学校资源配置标准——基于辽宁省农村小规模学校资源配置基础数据的分析[J].现代教育管理,2017(11):42-46.
- [3]郭志辉.关于乡村小学课程开设状况的调查与思考[J].生活教育,2015(15):5-8.
- [4]张滢.合格的乡村全科教师哪里来[J].中国民族教育,2016(3):40-45.
- [5]周晔.农村小规模学校教师队伍专业水平结构的问题与对策——基于甘肃省X县的调研[J].教育研究,2017(3):147-153.
- [6]杨卫安,袁媛.义务教育教师编制“市域调剂”的障碍与改革思路[J].中国教育学报,2019(8):35-38.
- [7]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(9):106-115.
- [8]曾新,高臻一.赋权与赋能:乡村振兴背景下农村小规模学校教师队伍建设之路——基于中西部6省12县《乡村教师支持计划》实施情况的调查[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2018(1):174-187.
- [9]赵忠平,秦玉友.农村小规模学校的师资建设困境与治理思路[J].教师教育研究,2015(6):34-38,33.
- [10]冯文全,杨慧.农村学校对接“互联网+教育”之路径[J].教学与管理(理论版),2017(9):36-39.
- [11]郭志辉.小学多科教师培养势在必行[N].中国教育报,2015-11-17(05).
- [12]张源源,刘善槐.县城内教师交流的机制梗阻与政策重建[J].中国教育学报,2016(10):97-102.
- [13]张源源.教师交流补偿标准研究[J].中国教育学报,2019(1):13-17.
- [14]李潮海,徐文娜.校长教师交流的困境分析与实践建构[J].中国教育学报,2015(1):16-19.
- [15]姜超.教师交流政策执行嵌入在什么关系中?——基于天增县的田野考察[J].教育学术月刊,2019(5):54-62.
- [16]全世文.教师交流轮岗制度的政策成本估算——基于对河南省城镇教师的调查[J].教育与经济,2018(5):73-81.