

# 乡村教师生活补助政策 实施十年回顾及困境突破

何虹 张宝歌

**【摘要】**随着乡村振兴等国家重大战略的深入推进,我国在乡村教师队伍建设上面临新的发展机遇。长期以来,乡村教师“下不去”和“留不住”等问题,一直成为制约乡村教师队伍质量提升的瓶颈。近十年来,国家在乡村教师队伍建设上采取了一系列政策和制度安排,特别是乡村教师生活补助政策,对于原连片特困地区乡村教师稳定发挥了一定作用。在乡村教师生活补助政策实施过程中,仍然存在乡村教师生活补助长效机制尚未建立、乡村教师生活补助激励作用不够明显、乡村教师生活补助成效显示度不够等困境。基于此,建立乡村教师生活补助的长效保障机制、制定乡村教师生活补助配套政策、建立乡村教师生活补助省域一体化政策等,是保证新时代乡村教师稳定,促进乡村教师高质量发展的重要保障。

**【关键词】**乡村教师;生活补助政策;困境突破

**【作者简介】**何虹,常州工学院经济与管理学院教授(常州 213000);张宝歌,宁波大学教师教育学院教授(宁波 315211)。

**【原文出处】**摘自《教育发展研究》(沪),2022.24.54~61

**【基金项目】**本文系国家社科基金教育学一般项目“乡村教师生活补助政策实施效能及优化策略研究”(BHA210145)的部分成果。

长期以来,我国乡村教师工作任务重、生活压力大、福利待遇低。自2013年9月教育部、财政部印发《关于落实2013年中央1号文件要求在连片特困地区工作的乡村教师给予生活补助的通知》,到2015年国务院办公厅印发《乡村教师支持计划(2015-2020年)》,再到2021年2月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快推进乡村人才振兴意见》提出“加快乡村教师队伍建设,落实好乡村教师生活补助政策”的意见,以及2022年教育部工作要点提出“落实好乡村教师生活补助政策,逐步提高乡村教师待遇”。近十年,党和国家高度重视乡村教育发展,关心乡村教师队伍建设,针对条件艰苦的乡村学校专门制定乡村教师生活补助政策,乡村教师生活补助已经从“困难补助”到“生活补助”逐步向“岗位补助”发展,从“部分差异补助”向“全员普惠补助”过渡。“十四五”时期,研究乡村教师生活补助问题,既是对国家“乡村教师生活补助政策”实施十年的

回顾,更是面对新形势下“乡村教师生活补助政策”优化的探讨,对当前深入实施原集中连片特困地区乡村教师生活补助政策,鼓励地方提高已有乡村教师生活补助标准、全面提升乡村教师队伍建设具有关键性作用。

## 一、乡村教师生活补助政策实施十年成效分析

自2013年开始,乡村教师生活补助政策的实施至今已运行近十年,当时针对原特困连片地区在乡村学校和教学点任教的教师,为了鼓励这些教师留在原特困连片地区,制定实施了该政策,即由地方政府对乡村教师给予生活补助,中央财政根据地方政府出台的政策实施综合奖补。从2013年实施以来,中央财政累计投入303亿元,2021年投入51亿元,极大地稳定了乡村教师队伍。<sup>[1]</sup>根据教育部2017-2019年地统计数据看,乡村教师生活补助政策取得一定成效,初步取得政策预期。国家和地方通过对乡村教师给予适当的生活补助,基本改善了乡村教师在

生活方面的困境,提升了乡村教师的社会地位。

### (一)连片特困地区乡村教师生活补助成效明显

2013年教育部出台相关政策专门针对连片特困地区乡村教师生活补助问题,主要成效表现为:一是覆盖面不断扩大。据统计,截至2020年,中西部22个省份725个连片特困地区县全面实施了乡村教师生活补助政策,覆盖约8万所乡村学校,受益教师129.8万人,人均月补助金额平均是375元。二是资金投入不断加强。2013年,乡村教师生活补助政策开始实施,全国集中连片特困地区县投入补助资金只有9.98亿元,随后每年大幅度递增,到2020年,补助资金总额为58.41亿元。三是补助额度不断提高。截至2020年,连片特困地区乡村教师生活补助人均月补助额为375元,比2013年人均月补助额提高了1.45倍。

### (二)非连片特困地区乡村教师生活补助带动效果明显

全国连片特困地区乡村教师生活补助政策,不断惠及非连片特困地区乡村教师。在中央奖补政策的带动下,2020年全国有1056个非连片特困地区县也实施了乡村教师生活补助政策,地方投入资金达到141.8亿元。<sup>[3]</sup>据2018年和2019年数据统计显示,全国非连片特困地区乡村教师生活补助得到一定的扩充,各省实施县的数量有所增加,总体看,人均月补助有一定的提升,乡村教师生活补助政策对非连片特困地区乡村教师生活补助带动效果明显。

### (三)普惠性乡村教师生活补助呈现趋势

乡村教师生活补助政策在发达地区呈现出普惠性的支持,以北京、天津、广东和浙江为例,据2018年和2019年的数据显示,北京人均月补助达到2600元左右,天津人均月补助280元左右,各省补助的差异较大。据2021年调查,江苏省溧阳市,以距离城区30公里为标准,确定乡村教师补助额度,以津贴的方式发放,最高可获每年3万元的补助。

## 二、当前我国乡村教师生活补助政策实施困境

虽然乡村教师生活补助政策在提高乡村教师待遇,稳定乡村教师队伍上发挥了相应作用,但同时,乡村教师生活补助问题也面临着生活补助长效机制尚未建立、生活补助激励作用不明显及生活补助政

策成效显著度不够等困境。

### (一)乡村教师生活补助长效机制尚未建立

我国乡村教师生活补助政策确定的原则是“地方自主实施、中央综合奖补”,并且为了激励地方政府积极落实生活补助政策,中央财政按照“投入越多、奖补越高”的方式对实施生活补助政策的地区给予奖补。<sup>[4]</sup>地方政府虽然拥有制定补助标准的权限,并根据实际情况自行调整,但其究竟承担多大的责任,多数省份没有明确说明。对此,地方政府需要制定保证乡村教师生活补助政策长期正常运行并发挥预期功能的制度体系,而且随着时间、条件的变化不断丰富、发展和完善,否则很难保证政策实施的长效性。当前,我国乡村教师生活补助政策在实施中存在的核心问题是补助长效机制未建立,主要表现在:一是省级财政统筹不够导致成效不显。部分省级乡村教师生活补助经费投入主要依赖中央奖补,省级统筹不够,支持不足,很大程度上只是“二传手”,即向下传达中央政府的要求,转移分配中央下达的转移支付资金,或最多再按照中央政府的要求提供部分配套资金。<sup>[4]</sup>当省级财政在生活补助的资金投入过程中缺位、县级政府在补助方面存在困难时,加之缺乏制度化的解决手段与方法,要么矛盾上交中央政府,要么直接导致县级财政无力承担生活补助的财政支出。二是县域财力差异导致补助标准差距较大。我国义务教育“以县为主”的机制决定了县级政府是义务教育举办主体,所以地方自主实施资金筹措要求对于县级政府而言意味着在该政策推行时务必要承担更大的财政支出责任。<sup>[5]</sup>一些财力较差的县市筹集经费的能力有限,只能发放省里配套支持的资金,省里要求的县级自筹部分不予发放,如2018年贵州有1个连片特困地区县没有实施补助,使得贵州当年没有实现政策实施县全覆盖。同一个省内县域补助标准也存在较大差距,如江苏省苏北、苏中与苏南地区县级政府财政对乡村义务教育的投入差异,造成乡村教师补助标准的较大差距,苏北地区主要靠省级财政转移支付。即使在苏南地区,县域之间差距也明显,苏州、南京乡村教师生活补贴最高,常州较低。

### (二)乡村教师生活补助激励作用不够明显

当前,国际社会的普遍做法是提高津补贴水平

以补偿乡村教师不利的的生活与工作环境。日本、韩国等发达国家农村任教津贴发放额度已占农村任教教师工薪总额的25%,<sup>[6]</sup>法国、美国、澳大利亚等国家规定了直接津补贴或奖励金额度。<sup>[7]</sup>自乡村教师生活补助政策实施以来,在国家政策的引领下,我国部分集中连片特困地区所属省份逐步将非连片特困地区县纳入政策实施范围。部分非集中连片特困地区所属省份也启动并实施了生活补助政策,多数地区乡村教师的生活收入有所提高,对稳定乡村教师队伍产生一定的积极作用,但乡村教师流失率较高现象依然存在,其中一个主要原因是生活补助标准与乡村教师的心理预期存在一定差距,未能起到激励作用。主要表现在:一是补助标准相对较低。尽管部分地区按照上级要求实施了生活补助政策,但个别省份人均月补助标准不足200元,补助标准远低于乡村教师期待值,甚至难以弥补教师到乡村学校任教所承担的交通费等额外经济成本,这对优秀教师到农村边远地区从事义务教育缺乏吸引力,难以起到稳定和激励作用。如广东省从2016年开始,持续每年递增乡村教师生活补助的额度,省各县(市、区)分别按照不低于人均每月800元、900元、1000元的标准来发放乡村教师生活补助政策,尽管如此,补助对教师的吸引力仍然有限。<sup>[8]</sup>如果生活补助无法弥补乡村教师到边远艰苦地区任教而产生的心理落差,必然会削弱生活补助政策的实际效用。据调研,大部分基层教师认为,每月几百元的补助不足以激发教师自愿去边远农村任教,其补助效应与预期存在较大的差距。这些教师普遍认为针对农村教师的补贴应达到教师整体收入的1/3才是合适的。<sup>[9]</sup>二是补助标准划分不够科学合理。部分地区按照学校离城镇距离进行地段分档,作为补助标准的依据没有很好地考虑学校所在地区经济发展状况、交通便利程度、教师的家庭生活与工作环境等综合因素。划分标准不够科学合理,标准单一依据不充分,如相邻两所学校的教师因处在不同地段档次而获得不同等的补助标准。此外,由于多数教师区分不清绩效工资中农村学校教师补贴、交通补贴等其他津补贴项目与乡村教师生活补助政策下发补贴的区别,部分地区为了减少地方财政支出,将生活补助政策与其

他乡村教师津补贴项目合并,导致乡村教师无法获得其享有的多项津补贴。

### (三)乡村教师生活补助补助成效显示度弱

乡村教师生活补助主要针对特困地区乡、村学校和教学点工作的教师,其目的是缩小城乡教师待遇,激励乡村教师留在农村安心教育,但是我国地域广阔,省域、县域之间经济发展、环境状况差异较大,统一实施一套标准无法适应各个地方的具体现实所需,产生矛盾不可避免。随着原集中连片特困地区生活补助政策的落实,今后乡村教师工资会有所增长,这在一定程度上增强了乡村教师队伍的稳定性,但尚未成为提高乡村教师留任率的因素,特别是部分原非集中连片特困地区甚至部分非贫困县,同样存在着边远艰苦地区的乡村学校对青年教师吸引力不足的问题,难以吸引其到乡村任教。<sup>[10]</sup>一是补助范围方面城乡差距在不同省域表现不同,如经济欠发达地区,城乡差距不大,地处城镇的教师收入也较低。部分欠发达省在推行补助政策时只面向农村边远及山区教师,造成城镇基层教师的不满,有些城镇学校与农村学校只有几十米距离,仅仅因为属于城镇而没有补助进而引起矛盾与冲突。此外,部分欠发达农村边远地区乡村教师生活补助被迫扩大政策适用范围向高中阶段延伸。其主要原因是高中教师承担着同等地区的工作,如果只针对义务教育学校提供补助,对稳定高中教师队伍影响较大,导致高中教师流失问题。二是补助方式方面。货币补助对乡村教师激励作用不可否认,但是非货币因素如学校工作环境、个人专业发展、家庭情感需求等对教师流动的影响作用更大,正如有学者提出的“仅依靠物质待遇已难以留住乡村教师,而情感需求满足、自我价值实现和教育理念契合等是更重要的因素。”<sup>[11]</sup>因此,教师薪资待遇已不是留住乡村教师的首要因素,尤其在经济发展状况较好的地区,其影响作用在逐步减弱,非货币因素的激励作用在提升,亟需探索补助方式的多元化与个性化。

### 三、新时代我国乡村教师生活补助政策的优化

“十四五”时期,随着我国步入新发展阶段,“乡土复兴”“以人为本”的理念开始影响乡村教师政策制定过程中价值合理性与有效性的选择。<sup>[12]</sup>因此,

为促进我国乡村教育的良性发展,推动乡村教师高质量发展,通过提高乡村教师相关政策目标水平,提升政策体系地位与变革相应内容,<sup>[13]</sup>是实现乡村教师生活补助政策价值的重要保证。

### (一)建立乡村教师生活补助的长效保障机制

#### 1.制定乡村教师生活补助的相关法律

乡村教师生活补助政策的实施是一项复杂的工程,涉及乡村教师补助标准、补助对象、补助范围与责任分担等诸多事项。为促进城乡教育公平与城乡教育一体化发展,保证乡村教师生活补助政策实施的有效性,保持乡村教师队伍的稳定性,我国可以借鉴发达国家对于不同地区、不同学校教师津补贴的法律规定,如日本出台的《偏僻地区教育振兴法》、美国颁布的《乡村教师保留法案》都制定了详细的标准细则,使得当地政府在政策实施时有法可依,有效地落实了乡村教师津补贴政策。我国可通过制定《乡村教师生活补助法》,以法律的形式明确补助的依据与原则、对象与标准、范围与方式,同时可以规定采取经费来源的分类分层,根据不同类地区采取不同的经费补助体制,从而弥补乡村教师生活补助的区域差异,促进城乡义务教育一体化发展。

#### 2.合理确定乡村教师生活补助的补偿要素

有效解决补助政策执行中遇到的问题,必须回答好“补助对象”“补助标准”“补助形式”等问题,确保政策实施的可持续性。一是“补助对象”的问题。2013年中央1号文件就明确规定“设立专项资金,对在连片特困地区乡、村学校和教学点工作的教师给予生活补助”。随着政策的实施推进和各地问题的出现,补偿对象必然面临着进一步调整的需要,扩大补助范围势在必行。补充范围应扩大至长期坚守在边远艰苦地区学校从教的教师,如非贫困县的边远艰苦学校、欠发达地区收入待遇不高的基层教师,市辖区农村偏远地区义务教育学校、农村地区的幼儿园和高中教师。当然,补助范围的扩大需要各级政府财力的支持,但科学、合理地惠及更多欠发达农村地区待遇不高的基层教师,是新时代乡村教师生活补助政策可持续推进的关键。<sup>[14]</sup>二是“补助标准”的问题。城乡、区域的差距导致补助标准不能“一刀切”,科学合理地区分生活补助发放档次,可以很好

地激励教师到边远艰苦地区任教。目前,多数地方以距城区距离的远近作为划分补助档次的标准,并不能充分体现乡村学校的艰苦程度。如学校边远程度除了“学校到乡镇的交通距离”“学校到县城的交通距离”外,还受学校教育资源配置、师资配备是否充分等各方面因素的影响,距离县城同等距离的学校会因上述因素的差异导致教师待遇条件的差距。因此,县级教育部门应综合考虑各种因素,不宜以一个因素决定补助标准。如有学者提出“学校艰苦指数”,可按学校所在地的“每人日均生活用水量”“日均通电时间”“网络流量”和“特殊地理环境”四个指标计算。<sup>[15]</sup>三是“补助形式”的问题。虽然教师较好的生活待遇确实会影响教师的保留率和流失率,但由于各地区发展水平不一,单纯的货币激励作用比不上非货币性激励因素,尤其是在经济发展水平较高的地区,工资待遇的影响作用相对有限。<sup>[16]</sup>因此,提供良好的生活环境、为乡村教师设计满足其发展需要的活动,对提升乡村教师良好的精神风貌有着积极作用,如在中央与地方财政基于现有“乡村教师支持计划”的框架之下,尝试设立“乡村教师专业发展专项”。在“乡村教师发展专项”的支持下,构建合理而全面的专业发展支持体系,为乡村教师提供稳定的在职培训机会。<sup>[17]</sup>

#### 3.完善乡村教师生活补助的财政分担机制

为保障乡村教师生活补助政策能够惠及更多的在边远或艰苦地区任教的基层教师,各级政府要进一步加大对乡村教师生活补助力度,完善财政分担机制,保障足额的财政投入,确保政策实施的长效性。一是中央财政实施分类奖补机制。对于原国家集中连片特困地区县、国贫县与省贫县、中西部欠发达地区,中央财政应发挥“以中央为主,地方为辅”的主要作用,保证中央奖补不低于地方财政投入;甚至有必要强化对经济较困难地区、少数民族地区的财政支持,如加大中央专项财政转移支付的力度,以缩小贫困地区与发达地区师资的差距。对于原国家非集中连片特困地区、非贫困县、东部较发达的边远艰苦地区,中央财政可以根据地方财政能力及投入情况给予一定奖补。二是加大省级财政投入统筹力度。在县级财政能力有限的情况下,省级政府应积

极承担欠发达地区乡村教师生活补助财政支出责任,减轻县级财政压力,最大限度地保证补助资金足额到位。同时,针对经济较发达省份内县域补助之间的差距,省级财政需通过加大转移支付力度等方式保持省域内生活补助支持的基本均衡。三是县级政府积极承担投入责任。我国农村义务教育实行“以县为主”的教育管理体制,县级教育行政部门拥有相对较大的管理自主权,在人事权、财权等方面都具有相对独立性,比较适合组织发展农村教育。因此,县级政府应积极调动社会力量,多渠道盘活地方可用资金的投入,从而保障教师生活补助资金充足。

## (二)制定乡村教师生活补助配套政策

### 1. 建立区域内教师有序流动制度

城乡教育一体化发展需要城乡人才的流动,让乡村教师长期留在乡村会降低其对岗位和工作的积极性,与其个人价值追求相违背。合理的教师轮换制度可以在最大程度上降低教师个体到乡村学校任教的成本,通过建立良性的流动秩序,有效引导区域教师合理流动,保持教师动态的“进出平衡”,从总量上保证乡村教师队伍的稳定性。<sup>[18]</sup>在乡村教师队伍的总量稳定上,国外如日韩两国从中央到地方制定了一系列法规以保障教师的有序流动,完备的制度体系为教师流动的义务性、定期性和教师生活待遇提供了依据,并进行规范化的操作,<sup>[19]</sup>这种“教师定期流动制度”值得借鉴。我国在建立该制度时需要把握以下要点:一是明确教师轮岗流动的范围、周期及承担义务,系统设计区域内全员轮换交流的约束机制,以制度化实现城乡教师的良性流动;二是建立教师轮岗流动的监管机制,保证轮岗工作的公开、公正,确保良性流动的执行效力;三是结合教师生活补助进行合理的轮岗补偿,确保教师在不同学校获得同等待遇、同等岗位体验以及同等发展机会。四是增加灵活性措施,在乡村教师招聘和轮岗交流制度中增加灵活性、人性化的政策支持措施,支持乡村教师个体的社会性需求,解决其照顾家庭、两地分居等现实境遇,为其安心教学工作解除后顾之忧。<sup>[20]</sup>

### 2. 建立引导社会力量投入制度

经济欠发达地区城乡教育资源依然存在明显的差距。为了缩小城乡教育的差距,进一步促进教育

公平,各级政府在继续加大对乡村教育投入的同时,通过社会力量参与乡村教育,对于丰富乡村教育发展的制度供给与执行模式、发挥第三方评价和监督乡村教育质量的作用、挖掘乡村教育发展的社会价值蕴含等具有重要现实意义。<sup>[21]</sup>由于社会资本在投向上具有灵敏性和灵活性,可以在乡村与市场之间起到桥梁的作用。但是针对目前存在的政府与社会力量责权不清、社会力量投入精准性不足、社会力量投入主体的统筹协调能力不够、政府购买社会力量参与服务的机制不健全等问题,<sup>[22]</sup>在建立引导社会力量投入、提升乡村教师生活补助方面需注意:一是明确政府与社会力量在乡村教师生活补助支持中应有的权责与行为边界。政府在乡村教师生活补助政策中发挥“主要”作用,承担主体责任,保证乡村教师生活补助的足额投入;社会力量的投入只应起到“补充”作用,只有这样才能真正提升乡村教师生活待遇与品质。二是加强社会力量的精准投入。通过乡村教育资源大数据形成乡村教师资源地图;建立乡村教师公共服务平台,动态监测乡村教师资源情况;扩大优质乡村师资的影响力和辐射范围,从而给予精准化、个性化、多样化的乡村教师生活补助的支持。<sup>[23]</sup>三是健全政府购买社会力量投入乡村教师队伍建设的机制。确立公开透明的购买原则与服务范围,完善政府购买招投标制度,规范招投标程序,保障社会力量投入作用的有效发挥。

### 3. 建立监督评估制度

我国乡村教师生活补助政策既要提升中央的奖补力度,也要加大对地方政府特别是县级政府执行政策的监督与评估,防止执行偏差,从而在最大程度上促进乡村教师生活补助政策有效性价值的实现。一是政策制定和执行公开透明。在政策制定过程中,要广泛征求乡村教师的意见和建议,保障其参与权,通过多种形式提高其参与度,如可在官方网络设立乡村教师计划政策平台等提高其话语权。<sup>[24]</sup>在政策执行过程中,可采用多种形式公开补助对象、补助范围和发放标准,严把执行程序。二是建立和完善监督机制。乡村教师生活补助政策执行监督机制需贯穿政策执行的全过程,以此增强生活补助政策执行环节的透明度,及时有效监督政策执行效果。地

方政府可以通过建立全员参与生活补助监管体系,及时发现政策执行中产生的问题。此外,让乡村教师参与生活补助政策执行监督过程,能够影响生活补助政策执行主体的决策与执行行为,减小各种可能的政策偏差,<sup>[25]</sup>增强乡村教师的工作责任心与主动性。三是采用科学的评估方式。通过大数据、公共服务、教育资源等平台,全面评估乡村教师生活补助政策的执行效能及政策的价值合理性,动态调整政策的执行进度、执行方式及执行标准。通过公正、合理的评估制度,督促地方政府将生活补助政策落实到位,使乡村教师真正在生活补助政策的支持下获得收益、获得提升、获得价值感与成就感。

### (三)建立乡村教师生活补助省域一体化政策

#### 1. 制定省级乡村教师生活补助实施法规

省级政府作为我国最高级别的地方行政区域,是经济社会发展相对独立的区划单位,在政府层级中占据着极为重要的地位,担负着省域教育“中观”政策的制定、组织实施的责任。<sup>[26]</sup>由于我国地域广阔,各省之间经济发展、历史文化、生态环境等方面差异较大,因此,各地区乡村教师队伍建设需要省级政府在国家乡村教师补助政策的要求下,根据本省的现实情况,行使决策权、自主立法权、调控权及管理权,以省内地方法规的形式重构宏观调控资源配置,控制省内由于城乡、区域乡村教育资源配置失衡而形成的教育发展差异。省级乡村教师生活补助实施法规的制定需遵循三条原则:一是平等原则。省级政府应统筹城乡、区域师资的发展,制定省内统一的乡村教师发展目标和乡村教师生活补助底线标准,坚持优质师资向农村倾斜的政策取向,<sup>[27]</sup>使每一个乡村教师都享受到国家政策赋予的权利。二是差异原则。差异化补助是多数国家教育公平发展政策合理性价值的体现,决定了乡村教师生活补助政策合理性价值的取向。不同地区经济发展等方面的差距决定了乡村教师生活补助政策的推行不可能采取“一刀切”的做法。省级政府应积极实行“差别化”的补助标准,将省域内县级行政区域单位划分为一般支持与重点支持。具体体现为:对于经济条件较好的县域给予基本财政资金的一般支持;对于经济发展相对落后甚至贫困的县,省级政府应制定出乡村

教师生活补助特别战略规划,集中资源加大扶持,给予重点支持。三是补偿原则。遵循教育补偿原则,省级政府必须关注省域内县域之间乡村教师资源条件的差距,通过专项资金,在边远艰苦农村地区乡村教师资源配置上予以额外补偿。县级教育部门要结合本地实际,明确补助政策对象的边界和范围,包括补助梯度的限度、奖补额度和对象范围等都要有详细的规划方案,建立“越往基层、越是艰苦、地位待遇越高”的乡村教师激励机制。<sup>[28]</sup>

#### 2. 建立由省级统筹的乡村教师生活补助保障机制

目前,农村地区尤其是边远艰苦地区乡村教师的流失率较高、教师流动意愿较强的现象仍然存在,特别是优秀青年骨干教师的流失,造成了义务教育阶段城乡、区域师资配置严重不均衡。因此,借鉴国外义务教育公共经费主要由中央与高层次地方政府担负的做法,结合我国具体实际,可实行由省级政府承担起对农村义务教育均衡发展的主体责任,不断提高公用经费的投入。一是强化省级政府责任。义务教育均衡发展是中央、省、市和县各级人民政府的法定职责。我国行政管理体制和教育管理运行机制决定了省级政府在义务教育均衡发展中的统筹地位和作用。<sup>[29]</sup>对此,各省应将乡村师资的均衡纳入全省经济社会发展总体规划中,统筹省级财政资金和中央转移支付资金,建立乡村教师省域一体化发展经费保障机制,确保省内各地区乡村教师生活补助经费基本均衡。同时,完善省域内政绩考核评价体系和各级政府问责制度,将各地区乡村教师生活补助一体化的工作绩效纳入考核范围,明确省内各级政府对乡村教师生活补助的监管职责,通过群众民主评议制度和民主监督评价机制,不断优化与调控管理。二是建立省域一体化乡村教师生活补助公共服务平台。通过省级乡村教师综合数据库,省级政府可以在全省范围内统筹规划、综合考量、科学预测,整合城乡、区域教育资源,对各市、县乡村教师生活补助适当进行分类分层,根据不同类型地区的乡村教师给予高低不等的补助,激励更多的优秀教师到农村边远地区任教。三是健全省域乡村教师社会保障制度。全面实施乡村教师养老、医疗、退休待遇制度,争取对乡村教师住房的专项补贴、

减免土地费用和税费等政策,<sup>[30]</sup>健全乡村教师住房保障体系。同时,推进乡村教师安居工程,在县城、乡镇建立生活设施齐全的乡村教师公寓或生活小区;在村小和教学点建教师安居房,使乡村教师安居乐教。

### 3. 推行省域内乡村教师职前职后一体化培养模式

乡村教师专业发展空间与需求是农村学校留住优秀教师的重要方面。当前,城市教育资源反哺乡村是推动城乡教育优质协调差异化发展的重要环节。基于此,打通省内乡村教师培养与交流的通道,建立省内乡村教师职前职后培养一体化模式是城乡师资均衡配置、促进乡村教师高质量发展的重要手段。一是充分发挥省级政府的统筹作用,建立城乡师资专业发展培训共享平台与基地。如畅通省内城乡教师人才流动渠道,建立省级示范教师发展专业学校、县级教师专业发展学校或名师工作室等,形成省内教育教学资源、教师培训资源共享机制等。二是推行满足乡村教师需求的在职培训,充分挖掘乡村教师的内在驱动力。从乡村教师需求出发设计在职发展活动,构建符合乡村教师发展的教研体系与培养模式,调动乡村教师深度参与职业发展活动的积极性,激发其内在驱动力,如省域内可以实现地方政府和师范院校协同合作,根据当地乡村教育文化需求与生态场域定制“全科教师”培养方案,定向培养“一专多能”的乡村教师,振兴乡村教育。<sup>[31]</sup>三是建立有差异的省域城乡教师一体化发展格局,实现乡村教育的高质量发展。省域城乡教师一体化发展并不是要求城乡教师完全同样的发展,而是要尊重乡村教师特有的乡土情怀,关注乡村教育特有的文化内涵,在城乡教师差异发展的基础上构建一体化培养格局,凸显乡村教师的关键能力,并对到乡村工作的青年教师,要加强其对于乡村的深入理解,促使优秀教师愿意留在乡村安心从教。

#### 参考文献:

- [1][2]教育部网站.2021教育金秋系列发布会[EB/OL].<http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2021/53730/>.
- [3]王爽,刘善槐.乡村教师生活补助政策评估与优化——

基于东中西部8省8县的调查分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2019(4):181.

[4][30]范先佐,郭清扬,付卫东.义务教育均衡发展与省级统筹[J].教育研究,2015(2):67-74.

[5][8][14]钟景迅,刘任芳.乡村教师生活补助政策实施困境分析[J].教育发展研究,2018(2):50-51.

[6]薛二勇.提高我国教师待遇的政策分析[J].北京师范大学学报(社会科学版),2014(4):11-22.

[7]任琳琳,邬志辉.国外实施“艰苦边远地区教师津补贴政策”状况分析[J].比较教育研究,2013(3):99-104.

[9]容中逵.农村教师薪酬问题研究——来自浙江、河北、四川三省的调研报告[J].教育研究,2014(3):144-150.

[10]赵明仁,谢爱磊.国际视野中乡村教师队伍高质量发展的策略与启示[J].中国教育学刊,2021(10):8-14.

[11]刘胜男,赵新亮.新生代乡村教师缘何离职——组织嵌入理论视角的阐释[J].教育发展研究,2017(15/16):78.

[12]罗生全,李越.城乡融合背景下乡村教师发展的政策重构[J].现代教育管理,2021(2):93-98.

[13]卢小陶,杜德栋.新中国70年教师教育政策的历史、结构与动力[J].教育科学研究,2019(9):79-84.

[15]邬志辉,李涛,周兆海.农村教师津补贴政策文本的计量分析——基于地方政府的政策文本[J].中国教育学刊,2012(11):9-14.

[16][20]赵新亮.提高工资收入能否留住乡村教师——基于五省乡村教师流动意愿的调查[J].教育研究,2019(10):132-142.

[17]唐一鹏,王恒.何以留住乡村教师——基于G省特岗教师调研数据的实证研究[J].教育研究,2019(4):142.

[18]刘善槐,朱秀红,王爽.乡村教师队伍稳定机制研究[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2019(4):125-127.

[19]张晓峰,叶青,于天贞.乡村学校师资困境:表现、归因与纾解[J].教师教育研究,2019(5):127.

[21][22]李伟,李玲.社会力量参与乡村教育治理的价值、困境及建议[J].西南大学学报(社会科学版),2019(5):75-81.

[23]薛二勇.建立事权人权财权相统一的教师管理体制[N].中国教育报,2018-08-24.

[24][28]薛正斌.乡村教师生活补助政策执行研究[J].教育理论与实践,2021(5):11-14.

[25]薛正斌.从史密斯模型反观乡村教师生活补助政策的偏差与矫正[J].教师教育研究,2021(1):45-50.

[26][31]钱立青,郑德新.省域统筹教育资源均衡发展研究[J].中国教育学刊,2015(9):56-58.

[27][29]张绍荣,朱德全.区域义务教育均衡发展的政策设计与路径选择[J].教育与经济,2015(1):20-21.