

学校布局调整背景下 农村富余教师安置政策研究

赵忠平, 秦玉友

(东北师范大学 农村教育研究所, 长春 130024)

摘要:随着农村学校布局调整的推进,许多农村小规模学校被撤并,农村富余教师大量出现。当前农村学校在富余教师的安置问题上面临安置原则模糊,安置过程民主化透明化程度低,以及先入为主地把农村富余教师当作麻烦等困扰。为妥善安置农村学校富余教师,首先要转变对这一问题的审视立场,把农村学校富余教师安置看成是一个提高农村师资质量、优化农村学校教师结构的过程,并在转变立场的基础上,认真探讨农村富余教师安置原则,重点研究农村学校富余教师安置思路和程序,并探索相应的配套措施。

关键词:学校布局调整;富余教师;安置政策

中图分类号:G47 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2013)05-0076-05

富余教师是指按照某个师生比标准和教学实际需要把教师择优分配到相应岗位后仍然剩余的教师。宏观上讲,教师是按照学生数量配置的,如果学生数量和学校数量稳定,师资队伍有规划地进行建设,一般不会出现规划外的富余教师,富余教师问题也不会构成教育研究中的重要问题。近些年来,农村地区学生数量在逐步减少,小规模学校大量存在,农村学校数量在学校布局调整中逐渐减少,农村富余教师不断出现,农村富余教师问题逐渐成为农村学校布局调整过程中的重要问题。

一 农村学校富余教师的产生背景分析

在对农村富余教师的安置问题进行探究之前,首先要追问的是,农村学校有没有富余教师?富余教师是怎么产生的?哪些人可能成为富余教师?第一个追问是对农村教师在存量层面的总体叩问,其

依据是现行的教师编制标准,以及当前农村学校师生比的变化;第二个追问侧重于近年来农村富余教师大量出现的原因分析;第三个追问着力于农村教师总体素质分布的探究,即哪些教师将成为富余教师。以此三个追问为线索,可以对当前我国农村学校富余教师的产生背景进行深入的分析。

(一)“后普九”时期教师数量增量需求减少

义务教育普及是一个以量的增长为主导任务的发展过程,在此过程中,为保证所有适龄儿童能够接受义务教育,学校数量和教师数量都有了较大增长,在师资建设方面逐渐有了相对充裕的人力资源储备。进入“后普九”时期,特别是新世纪以来,农村学龄人口逐年持续减少,虽然教师数量也有所减少,但是师生比大大提高。据我们基于相关统计数据的测算(见表1),2001年农村小学师生比为1:22.7,之

收稿日期:2012-11-15

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目《农村学校布局调整评价研究》(批准号:12JJD880009)。

作者简介:赵忠平(1986—),男,甘肃庄浪人,教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学农村教育研究所博士研究生;
秦玉友(1974—),男,吉林抚松人,教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学农村教育研究所副所长,教授,博士生导师。

后师生比持续增大,到2010年农村小学师生比为1:16.8;农村初中学校师生比也呈现出相同的变化趋势,2002年初中师生比为1:20.2,之后师生比持续增大,到2010年达到1:14.1。通过近年来师生比的变化,并基于我国关于师生比的编制规定,我们不难判断,农村学校教师数量的增量需求减少,并逐渐达到饱和状态。

表1.2001—2010年农村中小小学师生比统计^①

年份	小学			初中		
	专任教师数	学生数	师生比	专任教师数	学生数	师生比
2001	3793477	86048027	1:22.7	1552306	31213026	1:20.1
2002	3718146	81416791	1:21.9	1541593	31088266	1:20.2
2003	3645691	76891519	1:21.1	1578114	31603983	1:20.0
2004	3637873	73785984	1:20.3	1632994	31682659	1:19.4
2005	3568584	69478276	1:19.5	1533703	27846594	1:18.2
2006	3520603	66761432	1:19.0	1499243	25636576	1:17.1
2007	3400420	62507310	1:18.4	1395363	22433178	1:16.1
2008	3337264	59248829	1:17.8	1343951	20642417	1:15.4
2009	3296824	53612493	1:17.2	1321560	19345061	1:14.6
2010	3190526	53502198	1:16.8	1271542	17865217	1:14.1

(二)小规模学校合并致使富余教师出现

20世纪六七十年代,中国小学和初中学校的数量达到顶峰^[1],之后学校数量总体上保持了下降的趋势。据我们基于相关统计数据的测算,2001年农村小学校均拥有教师9.1人,到2010年则达到了15.1人,校均增加6人;2001年农村初中校均拥有教师40.1人,到2010年增加到44.4人,校均增加4.3人(见表2)。这些宏观统计数据反映了农村中小小学校均教师数量的变化情况。就学校微观层面而言,小规模学校合并的最直接后果是学校数量和班级数量的减少,而教师数量保持不变。在此情况下,师班比、师校比则会发生较大改变。比如,3所规模相同的小规模学校,均拥有60名学生、6个班级,为了满足正常教学需求,学校配备5名教师。在3所学校合并为1所学校后,学校拥有180名学生,15名教师,但班级依然是6个。教师数量增加了2倍,而合并后学校以班级为单位展开的课堂教学工作量则减少了2倍。按照以前的教师工作量分配和使用教师,就会出现很大比例教师富余的现象。也就是说,随着大量农村小规模学校的合并,农村学校富余教师会大量产生。

表2.2001—2010年农村中小小学校均教师数统计^②

年份	农村小学			农村初中		
	学校数	专任教师数	校均教师数	学校数	专任教师数	校均教师数
2001	416198	3793477	9.1	38726	1552306	40.1
2002	384004	3718146	9.7	37423	1541593	41.2
2003	360366	3645691	10.1	37251	1578114	42.4
2004	337318	3637873	10.8	38095	1632994	42.9
2005	316791	3568584	11.3	36405	1533703	42.1
2006	295052	3520603	11.9	35283	1499243	42.5
2007	271584	3400420	12.5	32865	1395363	42.5
2008	253041	3337264	13.2	31458	1343951	42.7
2009	234157	3296824	14.1	30178	1321560	43.8
2010	210894	3190526	15.1	28670	1271542	44.4

(三)成分复杂使得富余教师问题复杂化

如果农村学校所有教师都达到相应标准而且职业素质足以高质量完成教育教学任务,那么安置农村学校富余教师就会变得非常简单。但是农村学校师资队伍的成分是复杂的,这种复杂性决定了农村富余教师安置的复杂性。在农村地区,教师来源的复杂性有其历史缘由。建国之初的几十年,由于教师教育培养能力的有限,大量民办教师进入教师队伍。20世纪80年代,依据一定标准把大量民办教师逐渐转成正式教师。到20世纪末,民办教师问题基本解决。之后又出现大量代课教师。虽然国家在努力通过转正、辞退等方式解决代课教师问题,但是代课教师问题仍然是持续至今的难题。民转公教师和代课转正教师由于转正标准的多样化,其职业素质差异较大。而正规师范院校毕业或接受充分教师教育培养的高校毕业的教师,相对来讲素质整体较好。当然,由于政策(如自费政策)或人情原因,仍然有部分教师在进入正规院校时的能力标准和进入教师队伍时的准入标准较低。理想的富余教师安置,是要通过富余教师安置过程使素质较低的教师成为富余教师,素质高的教师选拔出来进入更重要的教育教学岗位。但是,教师来源的复杂性无疑增大了富余教师的甄别和安置难度。

二 农村学校布局调整后富余教师安置存在的问题

以资源整合为导向的农村学校布局调整在实现农村学校规模化办学目标的同时,也引发了合并后学校富余教师的安置问题。由于缺乏统一的指导规

划,各地在富余教师安置方面的政策设计及实践措施上存在较大的差异,但不可否认的是,在农村富余教师的安置方面存在一些共性的问题。梳理、总结这些问题,对进一步探讨合理的富余教师安置政策具有重要的经验价值和现实指导意义。

(一)富余教师甄别原则模糊不清

农村学校在对富余教师进行安置前,首先需要解决哪些教师是富余教师的问题。甄别哪些教师为富余教师无非是为了两个目标:一是退出不合格教师,提升教师队伍整体素质;二是优化学科师资结构,提升教育教学质量。如果单从数量的角度言,某所农村学校应该有多少名富余教师仅仅是一个人数问题,并不具备实际操作价值。真正棘手的是,如何甄别出哪些教师是富余教师,这便涉及到富余教师甄别原则的问题。如果缺乏科学合理的甄别原则,那么学校中富余教师的甄别往往会陷入混乱之中。然而,在现阶段有关富余教师的甄别问题明显存在着甄别原则缺失或模糊的问题。教育主管部门在有关富余教师的甄别方面往往缺乏上位原则,各个学校由于缺乏可依据的政策原则,便出现了纷繁多样的富余教师甄别办法,在此背景下,难免会出现富余教师认定的权威性不足和合法化危机,同时也给人情活动留下很大空间。富余教师甄别原则的缺位或模糊不清在有关学校布局调整的政策文本中有具体的反映,大多数政策文本均未提到富余教师的安置问题。地方教育主管部门在对富余教师的甄别原则方面基本上处于空白状态,而实际的学校层面又有大量富余教师需要甄别并安置。在科学合理的上位原则缺失的情况下,制定甄别富余教师原则的工作便落入到具体的学校层面。由于各学校在甄别富余教师方面的侧重点不同,于是便出现了原则混乱甚至模糊不清的局面。

(二)富余教师安置程序缺乏公正性

当前,农村学校在富余教师安置过程中大量存在着安置程序不公正的问题,农村学校富余教师安置结果的公正性也更难以保障。据笔者调研发现,很多农村学校在富余教师的安置过程中并没有严格的程序可言,学校领导握有绝对的权力,通常在并未征询多数教师意见的情况下,便草率地用想当然的判断把一些教师划分为富余教师;或者只是学校的领导层在小范围内讨论确定富余教师的人选,并用不甚明晰的甄别原则将某些教师划分为富余教师,

这往往会引起教师个体的强烈反弹。对教师个体而言,被确定为富余教师,即意味着只有这几种选择:要么离开本校去另外的缺编学校,要么在本校被转入非教学岗,被降级进入低年级或其他学科任教,或者被要求接受培训以提升自身素质,甚至被迫退出教师队伍。从教师个体发展的角度看,这些结果大都不是理想的选择,教师个体如果对甄别结果产生怀疑,那么他们首先质疑的就是程序的公正性。富余教师甄别程序的不公正,一方面可能会引发被甄别为富余教师的个体的不满,进而影响整个学校教师队伍的稳定;另一方面,则可能为权力寻租提供灰色空间,一些素质较低的教师没有被甄别出来,对农村学校的师资建设会产生消极的影响。

(三)把富余教师安置当作麻烦看待

富余教师是伴随着农村学校布局调整而出现的,作为与学校布局调整相伴而生的现象,许多人会先入为主地把农村富余教师当成学校布局调整中出现的麻烦来看待。除了这个先入为主的原因外,之所以把富余教师当成麻烦,是因为它涉及到教师工作去向安排这一敏感人事问题,又是在没有充分准备和规划的情况下进行的,容易引起教师的激烈情绪反应。把富余教师当作麻烦来看待的倾向使人们在处理这一问题时首先选择的是一种对待麻烦的态度——当处理麻烦时,人们更多地想的是如何避免麻烦扩大,也就是选择了一种封闭单一的思维对待这一问题。当人们选择一种封闭单一的思维处理富余教师问题时,便难以充分地发现这一问题所蕴含着的正面价值。笔者调研发现,学校层面在面对富余教师问题时,学校领导多持谨慎态度,谨慎的原因不在于如何有效甄别和安置富余教师,从而达到优化学校师资结构的目的,而在于如何尽量使这一“麻烦”问题的短期负面效应最小化。科学合理的上位甄别原则缺失和不甚公正透明的甄别程序,更加剧了学校层面简单化并短视地处理这一“麻烦”的倾向。

三 农村学校布局调整后富余教师安置的政策建议

为妥善安置农村学校富余教师,首先要转变对这一问题的审视立场,把农村学校富余教师安置看成一个提高农村教师质量、优化农村学校师资结构的过程,并在转变立场的基础上,系统思考农村富余教师安置原则,重点探索农村学校富余教师的安置

原则和程序,并研究相应的配套措施。

(一)以机遇视野重新审视富余教师安置问题

在小规模学校撤并过程中,学校师资规模增大,教师使用的规模效益也会增大,因此便出现了一定数量的富余教师。这为优化学校师资结构,提高师资整体水平提供了良好的机遇。一方面,富余教师的出现为农村学校选择更好的教师提供了条件和机会,学校可以从一定数量的教师中选择比较优秀的教师,进而提升本校师资的整体素质水平;另一方面,小规模学校撤并所产生的一定数量的富余教师,为学校将素质较差教师尽量安排到非教学岗位提供了条件。如果把富余教师看成麻烦,就不会充分认识到富余教师安置为优化农村学校师资带来的重大机遇。因此,要以一种机遇的视野来重新审视富余教师的安置问题,进而完成对教师人力资源的重组,把富余教师所带来的提高农村学校师资质量的作用最大限度地发挥出来。

(二)制定科学合理的富余教师确定原则

科学合理的原则是富余教师甄别、安置的前提条件。为了保证富余教师甄别原则的合理性、统一性和客观性,教育行政部门应当在充分考量的基础上制定科学合理的富余教师确定原则,并以此作为甄别农村学校富余教师的依据。原则一,不合格教师先成为富余教师。如果不合格教师所占比例小于富余教师所占比例,不合格教师应该全部成为富余教师;如果不合格教师所占比例大于富余教师所占比例,对不合格教师进行职业素质排序,以从后到前顺序确定富余教师人选。原则二,不在编教师先成为富余教师。当前不在编教师主要是指代课教师,代课教师产生的原因是因为学校缺乏教师,如果学校出现教师富余,那么聘用代课教师的原因就不存在了。原则三,过剩学科教师先成为富余教师。这主要反映在初中阶段,由于教师无法跨学科高质量地完成教学任务,因此,师资富余学科按照教师职业素质从优到劣保留实际教学需求教师之后,按照职业素质从劣到优依次确定富余教师人选。

(三)明晰农村学校富余教师整体安置思路

依据上述原则,这里进一步谈一下农村学校富余教师的安置思路。首先,应明确一个学校或一个区域内有多少教师是富余教师,这是一个数量的概念,其所依据的标准是现行中小学教师编制标准和学校的实际教学需求;其次,要确定富余教师与非在

编教师分别占学校教师总数的比例;再次,根据二者比例的大小,确定不同的甄别方式。如果非在编教师的比例大于富余教师所占比例,则在非在编教师中甄别出全部的富余教师,对学校非在编教师的职业素质进行客观评价的基础上进行排序,并从后往前地确定此一序列的全部富余教师。如果非在编教师所占比例小于富余教师所占的比例,则将全部非在编教师确定为富余教师,剩余的富余教师则在在编教师中进行甄别。在甄别过程中以两方面内容为参照:一是教师的职业素质,将学校在编教师依照职业素质进行排序;二是学校的师资学科结构,将学科超编教师从少到多进行排序。然后综合分析这两个序列,依照需要甄别出富余教师的数量,从中找出排位较低的、重叠的教师作为本校在编教师中的富余教师人选。最后,根据被确定为富余教师的教师在编与否、专业、教龄和职业素质,采取适宜的安置措施。

(四)促进甄别富余教师程序的公正化和透明化

在明晰了富余教师甄别的原则后,甄别程序的公正性和透明化显得十分重要。要做到甄别程序的公正性和透明化,首先必须严格依照既有富余教师甄别原则对学校教师进行分析筛选;其次,必须保障相关主体的参与权和知情权得到充分尊重,让教师充分了解富余教师的甄别原则是什么,保证被确定为富余教师的个体能够充分了解自己是依据哪些富余教师甄别原则而被确定为富余教师的;再次,要尊重和保障教师的申诉权,被确定为富余教师的个体在一定的期限内享有充分的申诉机会,并且,学校层面要充分重视教师的申诉请求,对教师提出的不甚明了或不满意的地方,给予及时、客观、公正的答复,消解教师的疑虑;最后,充分尊重教师的个人情感感受。对个体教师而言,被确定为学校的富余教师往往在他们看来是一件悲伤而又有点驳“面子”的事情,如果学校在一些环节上采取大张旗鼓的方式,则往往会对这些教师造成二次伤害。因此,学校要充分考虑教师的个人感受,尽量采取不对教师造成二次伤害的方式来解决学校的富余教师问题。

(五)制定行之有效的富余教师具体安置措施

在甄别出学校的富余教师后,如何安置富余教师是一个巨大的挑战。由于教师来源的复杂性使得富余教师的安置面临不同的困境,要化解这些困境,需要系统具体的富余教师安置政策。首先,对于富

余教师中的代课教师,应采取不同的措施,对教学时间较短且较年轻的代课教师,因为其还具备另谋生计的体质和能力,应采取辞退的办法,让其离开教师队伍,对于确实优秀者,可以通过考试方式以正式教师身份争取留在教师队伍。而对于教龄较长、年龄偏大的代课教师,不能采取简单辞退的措施,对于此类教师中确实优秀者可以通过必要程序转为正式教师;对素质可以胜任非教学岗位者,转入非教学岗位,诸如生活管理、后勤等;不能胜任非教学岗位者,协助其转入社会保障系统。其次,对在编富余教师中年龄偏大不能胜任教学岗位者,可以安排转入非教学岗位,或适当提前退休;对于在编富余教师中年

富力强者、不能胜任教学岗位的在编富余教师,应尽量采取培训提升的措施,培训合格后,由于有一定比例的富余教师,可以有效推进全员轮训的制度;培训后不能胜任教学岗位但可以胜任非教学岗位者可以转入非教学岗位;不能胜任非教学岗位应该尽快退出教师队伍。最后,适当推进小班化教学,充分使用好教师。小规模学校撤并后,可能出现一方面大规模班级大量存在,另一方面大量教师无课可教、成为富余教师的问题。如果教师整体素质达到一定水平,富余教师也可以胜任教学,可以考虑将班级规模减缩到适当或较小规模,从而充分利用教师资源,促进教育质量的提升。

注释:

①②据 2001—2010 年《中国教育统计年鉴》整理。由于 2011 年《中国教育统计年鉴》统计口径与之前存在一定差异,为确保统计口径的一致性以及数据引用的准确性,2011 年统计数据未列其中。

参考文献:

[1]秦玉友.农村被撤并学校用地处置问题研究[J].教育发展研究,2009,(21):11—14,20.

On Redundancy Teachers' Resettlement Policies Based on Rural School Consolidation

ZHAO Zhong-ping , QIN Yu-you

(Institute of Rural Education, Northeast Normal University, Changchun, Jilin 130024, China)

Abstract: With the advancement of rural school consolidation, many small-scale rural schools were merging, which caused a large number of redundancy teachers. At present, rural schools have some problems in the process of resettling redundancy teachers, such as the fuzzy resettling principles, the low level of transparency and democratization, the preconceptions of taking rural redundancy teachers as a problem and so on. For the proper resettlement of rural redundancy teachers, we must firstly change the standpoint on this issue, taking the resettlement of rural redundancy teachers as a process of improving teacher quality and optimizing teacher structure in rural schools. Then, resettling principles should be carefully discussed, focusing on the thought and procedures of the resettlement, and corresponding measures should be taken.

Key words: school consolidation; redundancy teachers; resettlement policy

[责任编辑:罗银科]