

■专题:农村学前教育发展

学术主持:张泽东

# 农村幼儿教师队伍建设的现实问题及政策选择

曲正伟,关添元

(东北师范大学教育学部,吉林长春 130024)

**摘要:**构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系,加强农村幼儿教师队伍建设是今后一段时间我国学前教育政策关注的重点。目前我国农村幼儿教师队伍在数量、结构、质量等方面还存在诸多问题,应强化政府主体责任,建立多元开放教师补充机制,完善教师管理制度,落实教师权益保障,建设一支高素质专业化的农村幼儿教师队伍,切实保障适龄儿童接受基本的、有质量的学前教育。

**关键词:**农村;学前教育;幼儿教师队伍

**中图分类号:**G615

**文献标识码:**A

**文章编号:**2095-770X(2017)10-0012-05

**PDF 获取:** <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

**doi:** 10.11995/j.issn.2095-770X.2017.10.003

## On the Construction of Rural Preschool Teaching Staff: Problems and Policy Choice

QU Zheng-wei, GUAN Tian-yuan

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

**Abstract:** To make contribution to the establishment of a reasonable public preschool education service system with wide coverage over urban and rural area, great attention should be given to the construction of preschool teaching staff in rural area. At present, problems are in the quantity, quality and structure of rural teaching staff. Efforts should be made to establish a high quality professional teaching group for rural preschool education, making sure that children at school age can receive basic and high quality preschool education.

**Key words:** rural area; preschool education; professional teaching group

在我国实现“双基”、义务教育进入质量提升新阶段之后,发展学前教育已经成为教育政策的关注重点。2007年,党的十七大报告首次提出,要“重视学前教育”。2010年《国家中长期教育改革与发展规划纲要》中提出,要“基本普及学前教育”,“重点发展农村学前教育”。2012年党的十八大报告进一步强调,要“办好学前教育”。2017年《国家教育事业发展规划“十三五”规划》中又提到要“加快发展学前教育”。从“基本普及”到“加快发展”,从“办好学前教

育”到“重点发展农村学前教育”,反映出两个明确的政策信号:一是我国学前教育发展的必要性和迫切性已经凸显;二是农村学前教育的发展是今后一段时间我国学前教育发展的重点。因为根据2015年进行的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》学前教育的中期评估数据显示,“我国学前教育普及水平存在明显的城乡差异,城市学前三年毛入园率高于农村。例如,甘肃58个集中连片贫困县学前三年毛入园率仅为52.30%,显著低于全国平均水平。”<sup>[1]</sup>

**收稿日期:**2017-05-25; **修回日期:**2017-08-04

**基金项目:**吉林省哲学社会科学一般项目(2016B210)

**作者简介:**曲正伟,男,吉林白山人,东北师范大学教育学部副教授,博士,主要研究方向:教育经济与管理;关添元,男,吉林松原人,东北师范大学教育学部硕士研究生。

可见,要在2020年全国基本普及学前教育,难点在农村,突破口也在农村。农村学前教育的持续健康有序发展既需要经费、硬件上的投入,更需要一支高素质的幼儿教师队伍作为保障。如果一味地将发展农村学前教育放在规模的扩张和数量的达标,而不全面系统地思考由于“发展”而带来的具体问题,不仅不能达到“适龄儿童接受基本的、有质量的学前教育”的预定目标,只能使农村学前教育发展重复着“先扩张、后治理”的老路,也会将农村学前教育的价值和地位降低。本文以“构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系”为政策出发点,在农村幼儿教师队伍建设政策进行梳理的基础上,对当前我国农村幼儿教师队伍建设存在的问题进行分析,为我国农村幼儿教师队伍建设提供政策框架和制度保障。

## 一、农村幼儿教师队伍建设的政策指向

农村幼儿教师队伍建设的相关政策通常包含于我国农村教育以及学前教育等宏观政策文件之中。基于对目前我国相关政策的梳理,我们可以发现我国农村幼儿教师队伍发展的整体政策框架。

### (一)队伍建设的政策价值

当前我国教育进入一个新的发展阶段,人民群众不仅要求“有学上、有书读”,而且进一步要求“上好学、读好书”。这就要求学前教育发展在缓解“入园难”的过程中,追求质量,实现公平将成为我国未来很长一段时间学前教育发展的政策重点。要实现公平而有质量学前教育的发展目标,关键在教师。没有高水平的教师队伍,就没有公平而有质量的教育。可见,我国农村幼儿教师队伍的价值是被置于“追求公平而有质量教育”这一整体政策话语之下,并为之服务的。就如有学者在阐明《乡村教师支持计划(2015—2020)》政策价值时总结的那样,教师是第一教育资源,城乡教育差距从根本上说是教师的差距。教师是影响学生健康成长的关键,是一切重大教育变革的核心力量。在硬件资源相对匮乏的情况下,农村教师在一定程度上可以弥补硬件配置的不足,教师的作用是任何其他资源都不能替代的。<sup>[2]</sup>也正是在这样的意义上,农村幼儿教师队伍建设就显得尤为重要。

### (二)队伍建设的目标取向

2010年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》中就提出,要“加快建设一支师德高尚、热爱儿童、业务精良、结构合理的幼儿教师队伍。”之后在2012年国务院出台《关于加强教师队伍建设的意见》,教育部联合相关部委出台《关于幼儿教师队伍

建设的意见》,其中对幼儿园教师队伍建设整体目标做了框定,也为我们把握队伍建设实施要点提供了政策依据。主要体现在:专任教师数量满足各级各类教育发展需要;教师队伍整体素质大幅提高,普遍具有良好的职业道德素养、先进的教育理念、扎实的专业知识基础和较强的教育教学能力;教师队伍的年龄、学历、职务(职称)、学科结构以及学段、城乡分布结构与教育事业的发展相协调;教师地位待遇不断提高,农村教师职业吸引力明显增强;教师管理制度科学规范,形成富有效率、更加开放的教师工作体制机制。可见,农村幼儿教师队伍建设应按照构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系的要求,数量基本满足办园需要,专任教师达到国家学历标准要求,取得职务(职称)的教师比例明显提高,结构分布配置合理。

### (三)队伍建设的重点工作

幼儿教师队伍建设的重点工作从政策角度体现出两个向度,一是结合建设目标的体系化构建,比如2010年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》中就提出多种途径加强幼儿教师队伍建设,其中包括“结合本地实际,合理确定生师比,核定公办幼儿园教职工编制,逐步配齐幼儿园教职工”、“依法落实幼儿教师地位和待遇”、“完善学前教育师资培养培训体系”等。2012年教育部《关于加强幼儿园教师队伍建设的意见》中提出,幼儿园教师队伍建设应以“补足配齐幼儿园教师、完善幼儿园教师资格制度、完善幼儿园教师职务(职称)评聘制度、提高幼儿园教师培养培训质量、建立幼儿园教师待遇保障机制”为重点。在之后三年行动计划实施意见中,也提出要落实《幼儿园教职工配备标准(暂行)》,通过多种方式补足配齐各类幼儿园教职工,完善幼儿园教师工资待遇保障机制,支持解决好公办园非在编教师、农村集体办幼儿园教师工资待遇问题,制定幼儿园教师培养规划,扩大培养规模等。二是针对存在短板的针对性扶持。比如2015年《乡村教师支持计划(2015—2020年)》,从师德荣誉、补充交流、职称编制,到工资待遇、培养培训、管理改革,对乡村教师给予全方位的特殊支持,回应了乡村学校规模小、品质弱、发展难的困境,这是新中国成立以来的第一次,全面显示了国家底部攻坚、补齐短板的坚强决心,乡村教师职业吸引力得以显著增强。

## 二、农村幼儿教师队伍建设存在的现实问题

比照相关政策要求,我国农村幼儿教师队伍无

论是在数量补充、结构分布、质量要求,还是相关制度服务体系建设等方面,与目标还有很大差距,还无法很好地支撑“构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系”的要求。

(一)农村幼儿教师数量不足

从专任教师数量上看,2014年,全国学前教育专任教师数为184.4万人,比上年增加18.1万人,增长了10.9%。分城乡看,农村专任教师增长幅度高于城市。有学者根据对长时段的数据跟踪分析也证明了这种变化趋势(见表1)<sup>[3]</sup>,从2013年之后,农村学前教育专任教师的增长速度高于城市,并成为城市(10.25%)、县镇(11.14%)和农村(12.08%)三个地域中,增长率最高的地域。这说明,随着国家对农村地区学前教育事业发展的深入关注,各级地方政府也开始注重农村学前教育,通过多种途径,增加农村幼儿教师数量,确保农村幼儿能接受完整的学前教育。如果分析2011—2014年城乡幼儿园专任教师所占比例来看,城市学前教育专任教师占全国学前教育专任教师总数的47.96%,县镇占35.74%,而农村只占16.31%,农村的学前教育专任教师所占的比例是最低的。可见,虽然农村学前教育专任教师增长率的增幅很高,可是专任教师人数的缺口仍然很大,不能满足农村地区学前教育事业的发展,影响农村学前教育的质量提升,不利于平衡城乡间幼儿教育水平,有碍教育公平的实现。

表1 2010—2014年学前教育专任教师数增长速度及城乡所占比例

| 指标             | 总计     | 城市    | 县镇    | 农村    |
|----------------|--------|-------|-------|-------|
| 2010—2013年均增长率 | 13.28  | 20.12 | 13.50 | -0.92 |
| 2013—2014年均增长率 | 10.86  | 10.25 | 11.14 | 12.08 |
| 2011年城乡所占比例    | 100.00 | 50.22 | 34.45 | 15.33 |
| 2012年城乡所占比例    | 100.00 | 49.84 | 34.64 | 15.52 |
| 2013年城乡所占比例    | 100.00 | 48.22 | 35.65 | 16.13 |
| 2014年城乡所占比例    | 100.00 | 47.96 | 35.74 | 16.31 |

从非专任教师数量上看,2014年,全国学前教育保育员数为55.1万人,比上年增长13.7%;保健医生数为8.1万人,比上年增长11.5%。分城乡看,农村保育员数增长较快,2014年,农村保育员数为25.0万人,比上年增长15.0%。农村保健医生数为3.5万人,比上年增长10.4%。但考虑到农村学前教育幼儿规模远超过城市规模,因而保育员和保健医生数仍有很大的需求空间。

(二)农村幼儿教师学历水平偏低

2014年,全国学前教育专任教师中大专及以上学历教师比例为70.9%,比上年提高2.7个百分点。

分城乡看,2014年农村专任教师中大专及以上学历教师比例为64.6%,从地域情况来看,2013—2014年,农村学前教育专任教师大专及以上学历教师比例年均增长幅度为4.18%,城市的增长幅度为1.89%,县镇的为3.39%,农村的增幅最大(见表2)。在2014年,从城乡大专及以上学历的幼儿教师所占比例来看,城市为77.70%,县镇为68.81%,农村是55.43%,农村的比例比城市低22.27个百分点,差距仍然明显。

表2 2013—2014年学前教育专任教师大专及以上学历比例变化

| 年份            | 总计    | 城市    | 县镇    | 农村    |
|---------------|-------|-------|-------|-------|
| 2013          | 68.15 | 75.81 | 65.42 | 51.25 |
| 2014          | 70.89 | 77.70 | 68.81 | 55.43 |
| 2013—2014年变化值 | 2.74  | 1.89  | 3.39  | 4.18  |

(三)农村幼儿园代课教师比例高

2014年,学前教育代课教师数为16.6万人,比上年增长1.4%;代课教师占幼儿教师总数的比例为6.3%,比上年下降0.6个百分点。分区域看,中部地区代课幼儿教师比例最高,为8.4%;西部地区代课幼儿教师最低,为4.7%。分城乡看,农村代课幼儿教师比例仍高于城市,2014年,全国农村代课幼儿教师比例为9.1%,比城市高5.8个百分点。区域间的城乡差距也较突出,东部地区代课幼儿教师比例城乡相差7.6个百分点,中部地区的城乡差距也较大。(见图1)

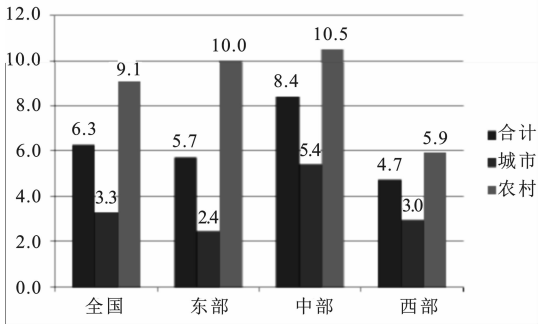


图1 2014年全国分区域学前教育代课教师占教师总数的比例变化

(四)幼儿园生师比城乡差距大

2014年,学前教育生师比为18.7:1。分城乡看,2014年,农村学前教育生师比为21.8:1,虽比上年下降1.1,但仍比城市高,城乡差距仍较大。区域之间也有不同程度的差距,中、西部地区的生师比普遍高于东部地区(见表3)。

教育部颁布的《幼儿园教职工配备标准(暂行)》规定,明确指出“小班的班额为20~25,中班的

班额为 25~30,大班的班额为 30~35”“ 全日制幼儿园每班配备 2 名专任教师和 1 名保育员,或配备 3 名专任教师;”按照大班最大班额数 35 名幼儿来计算,标准规定的最大生师比应该为 17。可见,农村学前教育生师比不能达到国家要求的标准,而且与城区和镇区的情况也有较大差距。居高的生师比不仅说明农村幼儿教师数量严重不足,而且增加了教师的工作压力、工作难度,幼儿安全隐患指数随之提高,农村幼儿教师对幼儿教育工作的认同感和满意度较低。

|    | 2014 年 |      |      | 比上年增减幅度 |      |      |
|----|--------|------|------|---------|------|------|
|    | 合计     | 城市   | 农村   | 合计      | 城市   | 农村   |
| 全国 | 18.7   | 15.3 | 21.8 | -0.8    | -0.4 | -1.1 |
| 东部 | 17.0   | 14.8 | 20.0 | -0.9    | -0.4 | -1.4 |
| 中部 | 20.3   | 15.7 | 23.5 | -0.6    | -0.3 | -0.8 |
| 西部 | 20.2   | 16.4 | 22.6 | -0.9    | -0.5 | -1.2 |

(五)农村幼儿教师专业保障度低

在获得培训机会上,幼儿园专任教师人均培训次数区域城乡差距仍较明显。2014 年,幼儿园专任教师总计参加境内外各级各类培训 1083.5 万人次,比上年增加 211.3 万人次,增长 24.2%。2014 年,幼儿园专任教师人均培训次数为 5.9 次,比上年提高 0.7 次。分城乡看,城市人均培训次数为 7.9 次,比上年提高 1 次;农村人均培训次数低于城市,为 4.0 次。分区域看,东部幼儿园人均培训次数最高,为 7.8 次,其次是西部地区,为 5.2 次。分省看,东部的北京、江苏、浙江人均培训次数超过 10 次。

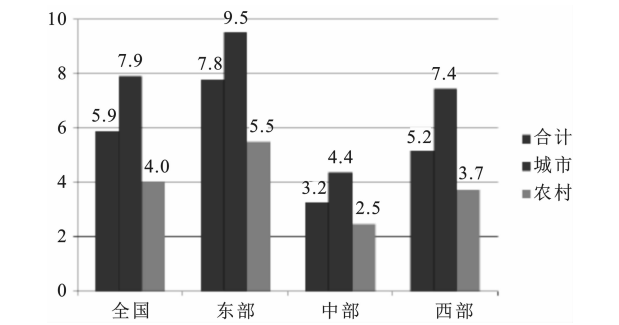


图 2 2014 年分区域幼儿园专任教师人均培训次数情况

在获得职称的比例上,已评定职称的农村学前教育专任教师较少。2013 年未定职称的农村幼儿教师占全体农村幼儿教师的比例是 78.36%,城区和县镇的未定职称的幼儿教师占比分别是 70.13%和 70.19%,全国幼儿教师未定职称的比例是 71.48%。我国幼儿教师未评职称的比例普遍偏高,其中农村幼儿教师未评职称比例最高。

在工资待遇保障上,农村幼儿教师合法权利未

得到保障。2014 年我国民办幼儿园占幼儿园总数的比例达到了 66.36%,民办幼儿教育机构在园(班)幼儿数的比例为 52.47%。我国公办幼儿园占比低,而且只有公办幼儿园的教师才有资格有编制,公共学前教育资源的受惠人群比例比较低。这就出现实践中公办园教师和民办园教师、在编教师和非在编教师在工资待遇和福利等方面之间的较大差距,尤其是在幼儿园教师工资水平普遍较低的现实背景下。有调查显示,某镇幼儿园教师高强度、长时间工作,并未获得相应的工资待遇。幼儿园教师月收入 1000 元及以下的占到 70.5%,1001—1500 元的占到 29.5%,没有教师月收入高于 1500 元,而且教师都没能享有“五险一金”,这样的工资待遇低于当地其他行业平均工资水平。<sup>[4]</sup>这种工资待遇使农村幼儿教师很难成为全社会向往的职业。

三、农村幼儿教师队伍建设的政策选择

我国农村幼儿教师队伍建设中存在的问题不是仅仅用“规模扩张”、“基本普及”能够解决的。要以“构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系”为政策出发点,以构建公平有质量农村学前教育体系的整体思路上去思考农村幼儿教师队伍建设,使幼儿教师队伍数量补充充足,结构分布合理,质量持续提升,满足农村学前教育发展的需要、农村学前教育质量提升的需要和农村幼儿园持续改进的需要。

(一)强化政府主体责任

农村幼儿教师队伍建设是政府的主体责任,应坚持以政府为主导构建高素质专业化的农村幼儿教师队伍,努力满足广大人民群众的要求,促进农村学前教育教育协调、可持续、高质量发展。政府在农村幼儿教师队伍建设中的责任主要体现在四个方面:第一是要明确地位,使目前学前教育的发展不再“依附”或“参照”其他阶段教育,从学前教育管理体制的确定、幼儿园建设标准的确定、幼儿园教师资格的管理、幼儿园教师资源的管理、学前教育课程设置的管理等确立自身的价位;二是要科学预测,要根据未来学前教育的需要、农村幼儿园教师的缺口、改扩建幼儿园的数量、当年就业市场能够提供幼儿园教师的数量,退休的幼儿园教师数量、当地财政支持的新增事业编制的数量等诸多因素,全面系统制定农村幼儿教师队伍建设的规划;三是要加大投入,建立学前教育经费保障机制和专项转移支付制度,将学前教育经费纳入财政预算,重点扶持中西部及农村地区学前教育事业发展,促进城乡学前教育事业均衡发展;四是要订立标准,按照教育方针和课程设置要

求,科学合理地制定和实施农村教职工编制标准,并建立根据经济社会发展和学前教育发展适时调整编制标准的有效机制。

## (二)建立多元开放补充机制

有序的教师补充机制是农村幼儿教师队伍建设的关键,应按照“存量提质量,增量调结构”的原则,建立开放多元的农村幼儿教师队伍补充机制,整体提高农村幼儿园教师素质。第一要“挖潜力”,将现有农村幼儿教师队伍留住、培养好。要完善农村幼儿教师津贴补贴政策,制定统一的教师津贴补贴标准,完善农村教师工资经费保障机制。设立农村边远贫困地区幼儿教师津贴专项,对农村边远山区等条件不利地区工作的教师实施专项补贴。同时,继续实施“农村教育硕士师资培养计划”,提高现有教师队伍的素质。第二要“引人才”,鼓励和吸引优秀大学毕业生和社会优秀人才从事教师工作。借助“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”、“免费师范生制度”,鼓励优秀大学毕业生到农村幼儿园任教,扩大农村地区幼儿教师队伍规模,逐步提高这些地区幼儿园师生比例。建立城市教师到农村幼儿园任教服务期制度,开展城乡教师对口支援,组织优秀教师到农村幼儿园巡回讲学。第三是要“稳秩序”,在农村幼儿园教师队伍建设上要杜绝城市挖农村教师,公办挖民办教师的无序行为,保证农村幼儿园教师队伍的稳定和正常的教育教学秩序。

## (三)完善教师管理制度

教师队伍建设需要一系列完善管理制度作为基础,对于农村幼儿教师队伍建设应按照人力资源开发的流程,重点完善两个制度:一是考核制度。考核制度应包括对幼儿园教师思想、业务水平和工作态度、绩效等方面的考核。农村幼儿园应结合自身特点,设计一套公平的、全面的考核办法,考核制度应该包括考核的内容、时间、考核人员和考核的对象、范围,考核结果的公示办法和对考核结果申诉的具体办法。只有这样才能起到对幼儿教师质量提升产生督促和提升作用。这样的考核制度不仅要有利于操作,考核结果更要和教师的薪酬福利待遇,培训、职称评定和职务晋升等机会相挂钩。二是退出制度。退出制度作为对幼儿园教师管理的后置机制,应与考核制度紧密衔接,对考核不合格、不能胜任幼儿园教师工作的教师启动退出机制,不仅利于幼儿园教师队伍的良性流动,也“保住”了幼儿园教育质量。要改变目前“有进无退”的幼儿教师补充机制,形成“有进有退”的用人通路。

## (四)落实教师权益保障

教师权益的现实保障是农村幼儿教师“引得来”、“留得住”的关键。结合目前农村幼儿教师工资待遇低、工作压力大以及专业保障度低等实际问题,依法落实幼儿教师地位和待遇。一是落实幼儿园教职工工资保障办法和社会保障政策。政府相关部门应对长期在农村基层和艰苦边远地区工作的幼儿教师,按国家规定实行工资倾斜政策;可以设定地区的最低工资标准或者为非在编教师提供工作补助等方式,逐步缩小事业编制与非事业编制教师之间的待遇差距,保障农村非在编教师的基本权益<sup>[5]</sup>;为农村幼儿园在职教师办理养老保险、医疗保险等基本的保障,确保农村幼儿教师老有所养、病有所医。二是加大农村幼儿教师专业保障力度,促进农村幼儿教师的专业化发展。政府相关部门可以探索幼儿教师职称单列制度,将幼儿教师的职称评定从小学教师中分离出来,设立适合幼儿教师专业发展的职称评聘制度;将农村幼儿教师整体纳入培训体系,不管是转岗教师还是新进教师,都参加幼儿教师的专项培训,从幼儿园建设,幼儿教育理念、儿童心理发展理论和幼儿园活动设计等方面加强对幼儿教师的业务培训;建立培训经费保障制度,设立农村幼儿教师培训专项经费,或者将农村幼儿教师培训经费纳入教育事业经常性支出渠道,确保培训经费的充足;通过多种形式培训农村幼儿教师,可以专家引领、外出学习、城乡互动等形式加强城乡间教师的专业交流,提高农村幼儿教师的专业素质。

### [参考文献]

- [1] 刘炎.《国家中长期教育改革和发展规划纲要》学前教育专题中期评估报告[EB/OL]. [http://www.moe.edu.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_fbh/moe\\_2069/xwfbh\\_2015n/xwfb\\_151124/151124\\_sfcl/201511/t20151124\\_220650.html](http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_151124/151124_sfcl/201511/t20151124_220650.html).
- [2] 郭志辉.若不提高乡村教师素质 教育公平难实现[J]. 中国青年报,2015-06-15.
- [3] 郭志辉,秦玉友.中国农村教育发展报告(2015年)[M].北京:北京师范大学出版社,2016.
- [4] 张晗.农村幼儿园师资队伍建设的现状与对策[J]. 基础教育研究,2015(13):26-28.
- [5] 庞云凤.培养农村学前教育师资:契机与使命——基于对山东省农村幼儿园师资现状的调查[J]. 幼儿教育(教育科学版),2010(12):33-37.

[责任编辑 熊 伟]