

普通高中教师政策缺位问题与对策

◆ 阮成武

[摘要] 普通高中教师政策缺位,导致教师供给和来源结构过于单一,教师待遇校际差别不断扩大,教师专业发展真实需求被遮蔽。新形势下,高中的普及化及持续扩张使普通高中教师缺编的老问题更加尖锐,师资增量结构矛盾凸显;新高考制度的科目选考和素质转向使普通高中教师面临学科结构大幅调整,对其知识能力提出全新挑战。为此,政府及教育主管部门应通过权威工具、激励工具、能力建设工具和系统变革工具的合理有效使用,确立普通高中教师政策供给的法律依据,明确政府主体责任,出台教师队伍建设具体政策举措,以解决普通高中教师数量不足、结构不合理、能力不强、工资保障机制不足等问题。

[关键词] 普通高中教师;高中普及化;新高考;政策缺位;政策供给

[中图分类号] G451

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-4808 (2017) 01-0068-05

随着高中普及化及新高考的深入实施,普通高中教育作为基本公共教育服务,已成为关涉人民群众切身利益的基本教育民生,也是教育改革必须闯过的一片“深水区”。随着普通高中考试招生制度改革、学业水平考试、综合素质评价、免除建档立卡家庭困难学生学杂费等政策相继出台,普通高中教师却存在政策缺位,面临种种现实矛盾和问题。然而,“教师是立教之本、兴教之源”^[1],“有好的教师,才有好的教育”^[2]。国际21世纪教育委员会的《教育——财富蕴藏其中》报告也指出:“违背教师意愿或没有教师参与的教育改革从来没有成功过。”^[3]无论是高中教师队伍建设自身,还是高中教育普及化、新高考的实施,都迫切需要加强普通高中教师政策供给,为普通高中改革发展提供有力的师资保障。

一、普通高中教师政策缺位导致现实矛盾突出

仔细梳理不难发现,现阶段教师政策是以《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)为基本精神和框架的。按照《教育规划纲要》要求,中小学教师队伍建设以农村教师为重点。然而,2015年全国普通高中总计13240所,83.67%设在城区(含城乡接合区)和镇区(不含镇乡接合

区),地处乡村和镇乡接合区的普通高中分别为668和1493所,仅占总数的16.32%。^[4]因此,以农村教师为重点的中小学教师政策“阳光”,主要“洒向”农村义务教育学校教师,而很难“照进”大多身处城区和镇区的普通高中教师。2012年《国务院关于加强教师队伍建设的意见》(以下简称《意见》)的印发及相关职能部门六个配套文件的出台,标志着现行教师政策体系基本形成。然而,除《意见》提出“鼓励普通高中聘请高等学校、科研院所和社会团体等机构的专业人才担任兼职教师”外,其他均未具体涉及普通高中教师。此后,随着国家重视发展学前教育,推进义务教育均衡发展,普及高中阶段教育,加快发展现代职业教育,推动高等教育内涵式发展,国务院及其职能部门出台多项教师政策,其中,有多项中小学教师政策。但这些政策主要试图解决中小学教师的普遍性问题,重在农村义务教育教师队伍建设,而缺少普通高中教师的具体政策,进而形成教师政策体系的“空白”地带。政策缺位导致普通高中教师现实矛盾突出。

(一) 教师教育开放化政策乏力,普通高中教师供给和来源结构过于单一

虽然国家在相关政策上力图打破封闭的师范教育体系,鼓励综合性大学参与教师培养,实行开放的教师资格证书制度,促进教师来源的多元

阮成武/安徽师范大学教育科学学院教授,安徽省教师教育协同创新中心执行主任,法学博士,博士生导师(安徽芜湖 241000)。

化,但由于缺乏具体的政策支持,综合性大学举办教师教育的积极性并不高,普通高中教师供给仍然主要来源于师范类院校。以山东省普通高中教师来源为例,师范院校毕业生占96.5%,非师范院校毕业生只占3.5%。文化类学科,如语文、数学、政治、历史、地理、物理、化学等,非师范类毕业生所占比例明显低于3.5%的均值,仅有技术类学科,如信息技术、通用技术、综合实践活动等课程,非师范类院校毕业生所占比例相对较高,分别为14.09%、11.05%、11.76%。^[5]普通高中教师供给和来源结构单一,与普通高中多样化发展和学生全面而有个性发展的需要明显不相适应。

(二) 教师工资财政保障机制不足,普通高中教师待遇校际差别不断扩大

在现行教育投入体制下,与义务教育教师相比,普通高中教师工资财政保障机制显著不足。据测算,2011—2015年全国公共教育经费总投入达到114740.1亿元,其中用于高中阶段教师的支出约9634亿元,占公共教育经费总投入的8.40%,远低于高中阶段专任教师占全国专任教师16.98%的比例。^[6]在此之下,财政保障机制不足,诱致普通高中以追求经济效益为动力的扩张冲动和升学率竞争,以此保障教师工资发放,结果导致普通高中严重的校际竞争。升学率高的学校以此获得更高的经济效益和社会声誉,进而引来更优质的教师和更多更优质的生源,质量优势随之凸显,以此吸引来更多的择校生,取得更好的经济收益,改善教师待遇,优质教师进一步集中到这些学校;一般高中,尤其是乡村和镇乡接合区的普通高中生源日渐萎缩,经济匮乏,教师待遇低,优质教师下不去、留不住,质量无法与城镇普通高中竞争,诱致优质师资和生源流向城镇学校。这种情况下,普通高中教师待遇的校际差别不断扩大。

(三) 教师专业标准与初中简单同一,遮蔽普通高中教师专业发展真实需求

比较研究发现,教育部印发的校长和教师专业标准基本是按照教育层次和类型分别制定的,唯独初中教师与普通高中教师统合在一起,即《中学教师专业标准》。虽然初中和普通高中同属中学教育,但无论是高中生身心发展,还是培养目标和教育的基本原理、课程标准、知识体系和方法,两者都有着层次和结构的区别。普通高中

教师专业理念、知识和能力具有自身的专业性和独特性,其专业发展也有特定需求。

具言之,《教育规划纲要》要求普通高中实现多样化发展,鼓励普通高中办出学校特色,推进培养模式多样化,满足不同潜质学生的发展需要,探索 and 发现培养创新人才的途径。因此,普通高中教师不仅要胜任国家规定的文理等各门课程的教学,而且要能够开设丰富多彩的选修课,满足不同潜质学生的发展需要,促进学生全面而有个性化的发展。同时,要了解 and 熟悉高等学校学科专业内涵和人才培养过程,发现和识别学生的发展潜质,具备学生发展指导能力。然而,在一统化的《中学教师专业标准》下,初中和高中教师资格考试科目“综合素质”“教育知识与能力”一张试卷,遮蔽了普通高中教师专业理念、知识和能力的专业性与独特性。同时,现行中学教师培训的主题和内容主要面向义务教育教师,满足不了普通高中教师专业发展真实需求。限于县级教师进修学校或教师发展中心的培训能力,普通高中教师虽然完成规定学分,但难以满足其专业发展的真实需求;随着各地市级和省级教育学院的改制,城区普通高中普遍缺乏教师专业发展服务体系。

二、高中普及化和新高考制度迫切要求普通高中教师的政策供给

普通高中教师的政策缺位,不仅与教师队伍自身建设自身需要不相适应,也难以适应高中教育改革和发展的新趋势、新要求。尤其是高中普及化和新高考制度的推行,迫切要求加强普通高中教师数量、结构和能力提升等方面的政策供给。

(一) 高中普及化使普通高中教师缺编的老问题更加尖锐

1999年第三次“全教会”提出扩大高中阶段教育规模。同年《教育部关于积极推进高中阶段教育事业发展的若干意见》(以下简称《若干意见》)提出,重视发展高中阶段教育事业,扩大示范性高中的招生规模,公办普通高中采取多种方式与其他学校、社会力量联合举办民办普通高中。该政策在扩大普通高中招生规模的同时,并未相应增加教师编制,只是通过“返聘退休教师或以合同制的形式从社会招聘教师”的方式解决教师不足问题。此后,一直缺乏普通高中教师补充的政策供给。

2015年,全国普通高中教职工169.54万人,

在校生 2374.40 万人, 生师比 14.01:1。^[4] 根据统一城乡中小学教职工编制标准的政策, 高中生师比为 12.5:1, 普通高中应配备教师 189.95 万人, 缺编 20.4 万人。按照《教育规划纲要》确立的 2020 年高中阶段在校生 4700 万人的目标, 按照“普职比”大体相当的要求, 普通高中在校生 2350 万人左右, 以现有教师数进行测算, 缺编 20 万人左右。由于编制紧缺, 普通高中只好通过人事代理等方式聘用教师, 形成了一支数量可观的由学校自筹经费负担的编外教师队伍。学校如何在住房公积金、工资待遇、医疗保险、职称评定、校内分配等方面, 保障编制外与编制内教师同工同酬、同等待遇, 亟待主管部门出台支持性政策。

(二) 普通高中的持续扩张使师资增量结构矛盾凸显

为适应规模扩张需求, 近些年普通高中大量引进新教师, 这导致教师队伍过度年轻化。2015 年全国普通高中教师总数为 1695354 人, 其中, 34 岁以下青年教师占 40.73%。^[4] 据学者研究, 山东省高中教师队伍中教龄在 1~5 年的教师占教师总数的 23.54%, 接近教师总数的 1/4; 教龄在 1~10 年的占 45.98%, 接近教师总数的一半; 教龄在 1~15 年的占 63.14%, 接近总数的 2/3。^[5]

高中普及化及规模的持续扩张, 也凸显普通高中教师的区域、城乡结构性矛盾。《国务院办公厅关于加快中西部教育发展的指导意见》提出, 将在中西部地区新建、改扩建普通高中, 办好乡村高中。具体上, 在没有普通高中的县, 根据人口变动趋势和实际情况, 因地制宜新建、改扩建一批普通高中。根据教育部规划, 将在西部地区新建 1000 所左右的乡村高中, 并要求配强师资力量。虽然该文件提出通过“推动校长、教师交流制度化, 选派优秀校长、教师优先到乡村高中任职任教”等政策措施, 但如果没有系统配套的政策供给, 普通高中教师的区域、城乡结构性矛盾是难以真正解决的。因为, 新建普通高中除通过城乡、区域交流和选派优秀教师外, 主要还是要靠批量引进和补充新教师, 特别是大批高等学校毕业生。这种规模性扩张不仅面临年龄结构的过度年轻化, 到若干年后又会出现突然性停滞、平均教龄过长和年龄老化问题。而且, 过度年轻化还面临教师专业发展和业务水平提高的突出问题。这就需要系统配套的政策供给, 以解决普通高中的持续扩张带来的师资增量结构矛盾。

(三) 新高考的科目选考使普通高中教师面临学科结构大幅调整

十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》及《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》, 在考试科目设置和录取机制上, 体现了学生全面发展和个性发展的综合评价导向, 增强了高校与学生相互选择的多样性和匹配度。这对高中课程设置和学生的课程修读产生直接影响, 使普通高中教师面临学科结构的大幅调整。

对此, 清华大学研究人员根据教育部公布的 2009—2012 年统计数据发现, 改革前传统意义的理科生, 对物理、化学、生物的需求约为 1:1:1, 相应的高中物理教师、化学教师、生物教师的比例约为 1.5:1.5:1; 改革后的情况将发生巨大的变化。该研究对 2014 年京津地区 21 所高校的 552 个本科招生专业进行的一项高校选考科目设置调查发现, 超过 70% 的文科类 (包括人文类、社科类、经济管理类、法学等) 专业将不设选考科目要求, 其余专业设置“历史”为选考科目的最多; 理科类 (包括数学、物理、化学、生物等) 专业的选考科目设置比例约为物理 42%、化学 40%、生物 12%, 其中部分专业, 如数学专业不设置选考科目的要求; 而工科类 (包括医药食品、信息、土木工程、机械、材料环境等) 专业中, 选考科目设置比例分别为物理 73%、化学 18%、生物 8%, 其余专业的选考科目为历史和地理。^[7] 浙江省 2017 年普通高校选考要求和学生自主确定选考科目分别为: 物理 91% 和 81%, 化学 83.6% 和 64%, 技术 70.6% 和 36%, 生物 66.8% 和 32%, 历史 62.8% 和 19%, 地理 60.9% 和 16%, 政治 59.7% 和 13%。^[8] 可以看出, 对物理教师的需求将远大于对化学和生物教师的需求; 同时, 地理、历史、政治等学科则出现供大于求的情况。对此, 教育主管部门应及时研判, 引导高校和普通高中在教师培养和配置上进行学科结构调整。

(四) 新高考的素质转向对普通高中教师知识能力提出全新挑战

新一轮高考改革在完善普通高中学业水平考试制度、建立高中学生综合素质评价制度的基础上, 赋予学生更多的选择权。实行统考和学考相结合的方式, 高校确定专业选考科目及其他选拔条件要求, 学生自主选择考试科目, 实行综合评价, 择优录取。对此, 高中生面临着一系列的困惑

与困难：应如何提高学业水平和综合素质，如何结合自己的兴趣特长选择高考科目并进行合理组合，如何选择报考学校和专业，如何从高校多种考试招生模式中选择适合自己的学业发展和职业发展路径？这些都使建设一支具有专业水准的学生发展指导队伍，建立学生发展指导制度迫在眉睫。普通高中教师需要既帮助学生“提分”，又能够对学生成长过程进行指导，这不仅要求转变观念和角色，同样要求其知识、能力结构的调整 and 重构。

具体上，普通高中教师不仅需要树立多样化的人才观与成才观，具备发现和识别学生发展潜质的能力、学生职业适应性评价与生涯规划指导的能力、课程选择和学习过程指导与管理的能力。同时，应当具备大学意识^[9]，对高校学科专业内涵和人才培养过程有初步了解，具备对学生进行理想、心理、学业等多方面的指导能力。这不仅需要教育主管部门加强对普通高中教师的在职培训，同时也需要出台相关政策对教师职前培养的专业设置、课程结构和质量标准，进行相应的政策导向和调整，使新入职教师具备与新高考相适应的知识、能力结构。

三、加强普通高中教师政策供给的对策建议

基于政策缺位的现实矛盾以及高中普及化和新高考对普通高中教师的政策供给需求，政府及教育主管部门应当在现行教师政策基础上，通过权威工具、激励工具、能力建设工具和系统变革工具的合理有效使用，尽早出台具体政策，解决普通高中教师数量不足、结构不合理、能力不强、工资保障机制不足等问题。

（一）确立普通高中教师政策供给的法律依据

普通高中教师队伍的政策缺位，根本原因是普通高中教育的立法空白。“法律是由公权力强制执行力的普遍性行为规范，具有其他任何政策措施所难以比拟的强制、约束及规范作用。然而，非常遗憾的是，唯独在整个国民教育体系中起着承上启下重要作用的普通高中教育却呈现了法治空白，严重影响、制约了普通高中教育的发展。”^[10]由此导致“普通高中教师的法律地位并不明晰，其薪酬、福利应由谁负责支付或保障，法律并无确定性规定，特别是高中教师划分为编制内与编制外的现实情况下，薪酬、福利的保障就存在较大的差异与问题。”^[10]因此，加强普通高中教师队伍的政策供给，根本举措是加强高中教育立法，通过

法律手段确立普通高中教师的法律地位。同时，通过《中华人民共和国教师法》的修订，对普通高中作为公益二类事业单位的教师权利与义务、聘任与管理、工资保障主体责任，进行具体的法律界定。以此明晰普通高中教师与政府、学校、社会的关系，确立其身份的公共性，为普通高中教师政策供给提供法律依据。

（二）明确普通高中教师队伍建设的政府主体责任

与义务教育的公益性不断增强并全面纳入财政保障范围相比，普通高中的政府主体责任一直模糊或缺失。1999年《若干意见》提出，鼓励民间办学，适当调整学费标准，提高高中阶段学费在培养成本中的比例。在此之下，普通高中的投入主体责任很大程度上让渡给了市场和社会。《国家基本公共服务体系“十二五”规划》将中等职业学校教师纳入保障体系，普通高中教师不在范围之内。“十三五规划纲要”将普及高中阶段教育全面纳入基本公共教育范畴，提出“加强教师队伍特别是乡村教师队伍建设，落实乡村教师支持计划，通过政府购买岗位等方式，解决结构性、阶段性、区域性教师短缺问题”。基于此，加强普通高中教师政策供给具备了宏观政策基础。

为此，政府应通过与相关政策联动，实现国务院和地方各级政府的责任分担，落实在普通高中教师编制、管理、工资保障等方面的主体责任。一是合理增加普通高中教师编制。落实《中央编办 教育部 财政部关于统一城乡中小学教职工编制标准的通知》精神，按“高中教职工与学生比为1:12.5”的标准，解决普通高中扩招以来教师缺编的老问题。对适合社会力量提供的工勤和教学辅助等服务，通过购买服务方式，由政府和学校按比例进行资金配套的方式解决。县级政府在编制总量内实行动态管理，为乡村和镇乡接合区的高中紧缺学科配齐教师。探索新聘教师兼具教育类专门知识或学位的途径，建立一支专兼结合的学生发展指导队伍。将乡村和镇乡接合区的普通高中补充纳入国家实施的“特岗教师计划”和“三支一扶”计划，或通过政府购买岗位等方式，为乡村和镇乡接合区的普通高中定向培养和配备教师，解决结构性、区域性教师短缺问题。二是健全普通高中教师工资保障机制。根据普通高中教育作为基本公共教育的定位，加大公共财政投入。特别是在取消普通高中“三限”政策（即限

人数、限分数、限钱数,招收一定数量的择校生)后,政府应及时在财政上补位,健全普通高中生均拨款制度,构建普通高中教师工资财政保障机制,按照隶属关系分别由省、市和县级财政执行统一的普通高中教师岗位绩效工资制度。对长期在农村基层和艰苦边远地区工作的普通高中教师实行工资倾斜政策。

(三) 出台普通高中教师队伍建设的政策举措

围绕普通高中教师队伍建设,各级教育主管部门也应加强职能建设,制订出台普通高中教师队伍建设的具体政策举措。一是调整教师专业标准体系,制订普通高中教师专业标准。高中阶段是人的个性形成、自主发展的关键时期,对提高国民素质和培养创新人才具有特殊意义,在教师专业知识和能力上有着特定要求。为此,应将现行《中学教师专业标准》进行分化,研究制订普通高中教师专业标准,以确立普通高中教师的专业性,为普通高中教师培养、准入、培训、考核提供政策依据。二是通过有效政策工具,构建以师范院校为主体、综合大学积极参与、开放灵活的普通高中教师培养体系,促进普通高中教师学科结构和学科背景的多元化,适应普通高中多样化发展及高中生多样化成才的需要。积极推进教师教育学科专业结构、课程体系和人才培养模式改革;鼓励高校通过对口支援、委托培养、免费师范生等方式,加大对西部、农村和民族地区普通高中教师培养的力度,以调整普通高中教师供给的学科结构和知识能力结构。三是建立完善普通高中专业发展服务体系。国家和各省市应在部属及省属重点师范大学及综合性大学建立一批普通高中教师培训和研修基地,各地市应在省级示范高中建立普通高中教师发展中心。四是通过派出教师到海内外高校和优质高中研修、专题培训,建立专业发展共同体、名师工作室等方式,搭建普通高中青年教师专业发展平台。派出骨干教师到高校挂职或访学,为普通高中教师了解高校学科专业内涵和人才

培养过程打通管道。五是出台有利于普通高中教师资源整合的政策举措。制订普通高中兼职教师管理细则,解决待遇及管理问题,为普通高中开设大学先修课及选修课提供教师资源。建立网络课程平台,发挥优秀教师和特长教师在普通高中选修课和大学先修课开设上的共享功能。

[本文系国家社科基金教育学一般课题“教育民生保障机制及压力纾解路径研究”(项目编号:BFA140043)阶段性研究成果]

[参考文献]

- [1] 习近平向全国广大教师致慰问信[EB/OL]. (2013-09-10)[2016-11-10]. <http://politics.people.com.cn/n/2013/0910/c1024-22862732.html>.
- [2] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL]. (2010-07-29)[2016-11-10]. http://www.moe.edu.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html.
- [3] 联合国教科文组织总部中文科. 教育:财富蕴藏其中[M]. 北京:教育科学出版社,1996:137-138.
- [4] 教育部. 2015年全国教育事业统计公报[EB/OL]. (2016-07-06)[2016-11-10]. http://www.moe.edu.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201607/t20160706_270976.html.
- [5] 周卫勇. 山东省普通高中教师来源结构调查与相关政策分析[J]. 教师教育研究,2010(3):61-65.
- [6] 孙百才. 高中阶段教师队伍建设公共经费需求预测:基于实现教育投入占GDP 4%目标的背景[J]. 中国教育学报,2012(12):10-14.
- [7] 于世洁,徐宁汉,杨帆,等. 新高考改革下高校选考科目的制定[J]. 清华大学教育研究,2015(2):31-36.
- [8] 张娜,鲍夏超. 2017年高考选考科目要求昨日公布[N]. 都市快报,2015-03-01(3).
- [9] 朱晓宏. “三位高中教师”经典形象给予我们的启示[J]. 中国教育学报,2011(2):11-14.
- [10] 余雅风. 论我国普通高中教育的法律规制[J]. 华南师范大学学报:社会科学版,2010(6):21-27.

(责任编辑 吕允英)

投稿声明

本刊已启用在线投稿系统(位于杂志社网站<http://www.jcse.com.cn>首页),欢迎大家通过该系统不吝赐稿。过渡期后,纸质投稿将取消。特此声明。

《中国教育学报》编辑部
2016年11月