

保障与激励并举 加强农村师资力量建设

■ 高 芳

农村义务教育经费保障机制改革实施以来,我国农村义务教育普及率不断提高,但农村义务教育阶段学校的教学压力不断加大,特别是农村师资力量薄弱,城乡教育师资力量失衡。因此,应当关注城乡教师资源配置,加强农村师资建设,进一步促进城乡义务教育均衡发展。从财政的角度来说,就是要将财政保障和财政激励相结合,双重引导。

在财政保障机制方面,一是完善农村教育财政管理体制,提高教师基本待遇。与城市教师待遇相比,农村教师待遇普遍较低,拖欠工资现象尚未根除。为确保农村教师工资按时足额发放,必须明确各级政府分担教师工资比例,及时落实资金,优先用于教师工资发放;规范城乡农村教师基本工资与津贴,保证农村教师工资不低于国家规定标准,基本待遇逐步与城市教师持平。二是建立各项社会保险,提高社会保障统筹水平。目前,农村教师社会保障由政府或学校统包,社会化程度低。部分地区教师在工资拖欠的状况下,社会保障费形同虚设。为健全农村教师社会保障体系,应当逐步建立和完善基本养老保险、失业保险制度,并将其纳入城市社会保障体系。对离退休教师、重病和残疾教师提供保障性福利。以财政资金为主,吸纳社会资金,共同搭建多层次的社会保障体系。三是加大公用经费投入力度。农村中小学生均公用经费与城市水平差距悬殊,这既限制了本地教师教学质量的提高,又阻碍了优质师资的流入。另外,公用经费的匮乏威胁了教师工资的发放,使教师工资被挪用。因此,必须提高农村中小学生均公用经费标准,对于中西部地区,应当充分考虑县级财政困难状况,除了中央转移支付资金外,应由省级财政全额负担。四是尽快研究解决农村代课教师问题,将其纳入师资范围统一管理。

在构建财政激励机制方面,一是建立农村教育财政指标体系,完善地方政绩考评体系。相对其他支出领域而言,教育领域投入时间久,建设周期长,直接回报率低,在现今地方政府政绩评价考核体系中基本处于“隐形”状态。在地方财政支出决策过程中,缺乏义务教育支出的制度约束和激励,导致出现了一些义务教育工程项目拨款被挪用,配套资金得不到保障的现象。因此,可以将农村义务教育投入规模、中小学条件改善状况、教师工资发放状况等引入地方政府领导政绩考核体系。具体来说,农村教育指标体系应包括农村教育财政投入指标和农村教育财政绩效指标两

大部分。农村教育投入指标又包括投入总量和投入结构两部分,以引导地方构建农村教育人员经费与公用经费的合理比例,切实加大对农村师资的投入力度。在构建农村教育财政绩效指标时,要涉及教育普及程度、教师队伍状况、教育收益率和教育公平性等方面,重点是构建教师队伍状况中的农村教育工资水平和农村师资结构两项指标体系,引导师资资源在城乡之间、教育与其他行业之间的合理流动。二是分区分层分步推动城乡教师流动,建立城乡教师流动制度。分区域是在城市、县镇划分学区,使学区内学校与农村学校定向交流;分层次是将各区域老师按照不同职称水平、教研水平、教龄以及专业科目划分层次,根据各阶段农村现实状况分层进行交流;分步骤是按照轻重缓急的原则从急需交流的专业着手,最终形成取长补短,相互促进的教研氛围。通过分区域、分层次、分步骤的教师交流,使我国义务教育阶段教师资源打破学校从属界线,逐步向均衡配置发展。特别要加强城乡教师流动的制度化建设,建立城市教师到农村学校支教制度、农村教师到城市学习进修制度等。三是创新农村优良师资补充机制。目前,我国部分地区启动了“农村义务教育阶段教师特设岗位计划”,解决了一些地方专任教师缺编问题。但无论是聘任教师,还是通过交流制度引进优质师资,关键在于激励制度的设计。除了工资、补贴、社会保障的财政支出,还应当设计其他激励政策做补充,如将“特设岗位计划”与“农村学校教育硕士师资培养计划”结合实施,关注教师个人职业发展规划等,还可以设立贫困地区教师基金、农村教师特殊岗位津贴、农村新教师国家奖学金计划、农村中小学教师安居工程等激励机制,吸引更多的优秀人才到农村任教。四是引入政府采购制度,优化农村义务教育投入方式。我国农村义务教育规模庞大,在政府提供服务的前提下,政府采购制度有利于保障财政资金的效益。在师资建设方面同样可以引入政府采购制度,优化义务教育投入方式,即积极与民营教育培训机构合作,尤其是在农村中小学紧缺科目上选送教师参与培训或购买民营教育服务,为优质民营教育资源进入农村铺设平台,这不仅为农村教育发展开拓了新的路径,同时也为社会资源流入教育领域培植了良好环境。

(作者单位:中南财经政法大学)

责任编辑 周多多