

中国民办教师现象透视



中国基础教育 热点问题报告

陈德珍 叶之红 主编
孟 旭 马书义 著

广西教育出版社

中国民办教师现象透视

吴永章 著
二〇〇一年

中国民办教师教育
热点问题报告

特约编辑 吴永章 傅 强 汪 明
主 编 许德珩 叶之旺
副 编 姜开山 汪 明

中国民办教师教育热点问题报告

中国基础教育热点问题报告丛书

中国民办教师现象透视

孟旭 马书义 著



广西教育出版社出版

南宁市鲤湾路8号

邮政编码:530022 电话:5850219

本社网址 <http://www.gep.com.cn>

读者电子信箱 master@gep.com.cn

全国新华书店经销 广西民族语文印刷厂印刷

*

开本 850×1168 1/32 7.75 印张 插页 2 181 千字

1999 年 10 月第 1 版 1999 年 10 月第 1 次印刷

印数:1—1 000 册

ISBN 7-5435-2935-1/G·2221 定价:20.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与承印厂联系调换

内 容 简 介

本书是一部系统研究中国农村民办教师现实问题的著作。作者利用自身工作积累的第一手资料,对民办教师的产生和发展过程及其社会背景进行了较为全面的分析;并结合我国教育面临的形势和任务对本世纪末解决民办教师问题的重要性、必要性、紧迫性和可行性等问题进行了广泛深入的探讨;同时以国家有关法律、法规和方针、政策为依据,针对民办教师工作,特别是“民转公”工作中存在的突出问题,以及广大民办教师反映的热点问题,进行了系统、详尽的介绍和分析,为在 21 世纪建设一支合格稳定的农村中小学教师队伍,提供了参考性意见。本书力求材料翔实可靠,内容丰富全面,分析合理透彻,集学术性、政策性、实用性为一体,希望不仅对进一步做好民办教师工作,推动民办教师问题的妥善解决具有积极的作用,而且对于社会各界,特别是广大教育工作者全面了解 and 系统研究民办教师问题具有重要的参考价值。

Synopsis

This book makes a systematic research in the issues of the teachers paid by the local people (in brief: local-paid teachers) in rural areas of China. The author, using his first-hand data collected through his own work, has made a comprehensive analysis in the emergence, development and the social background of the local-paid teachers. Considering present situation and task faced by Chinese education, he makes very wide and deep studies in the importance, necessities, urgency and feasibility for working out a solution to the problem of the local-paid teachers by the end of the century. Meanwhile, on the base of the laws, regulations and guidelines concerned, he makes a systematic and detailed introduction, from both positive and negative sides, to the work of the local-paid teachers, particularly the problems existed in "transformation from the local-paid teachers to the government-paid teachers" and the focal issues reported by most of the local-paid teachers. The author puts forward conference suggestions for how to build up a qualified and steady team of teachers for primary and secondary schools in rural areas. The author tries to use sufficient and reliable data, to make the contents rich and comprehensive and to get the analysis reasonable and thorough in order to merge the academic character, policy character, practicability into an organic whole. The book not only is helpful to get the work of the local-paid teachers done well and conducive to solving the problem of them, but also provides valuable conference for all circles of the society, specially for most of the educators to understand in an all-round way and systematically study the problem of the local-paid teachers.

序

多年来,国家教育发展研究中心作为国家级教育决策咨询机构,在重点研究关系宏观教育发展全局战略性问题的同时,始终注意投入一定精力集中研究社会关注的教育热点问题。“基础教育热点问题系列研究”,就是国家教育发展研究中心承担的“九五”教育科学研究规划的国家重点研究项目之一,课题研究的内容都是世纪之交我国基础教育改革与发展进程中的重大问题。考虑到基础教育热点问题研究的重要性和复杂性,我特别提议由基础教育领域资深专家、国家教育发展研究中心兼职研究员、中国教育学会常务副会长陈德珍同志牵头,“中心”教育思想研究室同志参加,申报了这个题目,终获全国教育科学规划领导小组审议批准立项。这是我国基础教育研究领域一项具有重大意义的研究工作。

研究基础教育热点问题的意义,一方面在于为教育主管部门解决这类问题提供科学依据,以便能够对症下药;另一方面也是为了与社会及时沟通,加强引导,增进共识,形成探讨解决热点问题的良好氛围,这既是继续深化教育改革,促进教育发展的需要,也是维护社会稳定,推进社会主义现代化建设的需要,因此应当从全局上、从根本上充分认识研究教育热点问题的重要性和迫切性。作为“九五”哲学社会科学国家重点研究项目,“基础教育热点问题系列研究”包括五个子课题项目:“民办中小学教育发展专题研究”、“义务教育国家财政拨款研究”、“流

动人口子女教育专题研究”、“‘择校’与改造薄弱学校专题研究”、“素质教育考试评价体系专题研究”。这些子课题项目直接涉及到基础教育,尤其是义务教育的办学体制、财政体制、管理体制,以及教育、教学管理制度等诸多领域的教育热点问题。各项子课题的研究,大多沿着基础教育发展的背景研究、现状研究、对策研究、制度与思想研究的步骤进行。在两年多的时间里,课题组努力坚持以邓小平教育理论为指导,加速理论与实践的结合,广泛依靠教育部有关司局、地方教育行政部门、教育研究机构以及学校等方面领导和专家的大力支持,前四项专题研究陆续完成了阶段性研究,有关成果及时反馈到有关教育决策过程中,受到有关部门的肯定和社会各方面的重视。

“中国基础教育热点问题报告”丛书,主要以“九五”哲学社会科学国家重点研究项目——“基础教育热点问题系列研究”的阶段性研究成果为基础,同时吸纳了“中小学生课业负担问题研究”和“世纪末民办教师问题思考”两个专题。这套丛书主要有以下几个特点:(1)作为“九五”哲学社会科学国家重点研究项目的阶段性成果,及时反映了有关研究的最新进展,比较系统地反映了社会各方面的有关意见与呼声;(2)作为对教育现实问题的研究,每本书中都有实地调查的第一手资料和问卷调查的数据统计分析,比较具体地把握了问题的背景情况和问题症结;(3)由于有关研究得到了中央和地方教育决策部门的积极支持,实现了研究过程中研究机构与决策部门的紧密合作,有关对策研究部分,不同程度地反映了教育行政领导部门许多专家的意见。因此,各项专题研究以及丛书的编写都在一定程度上体现了教育科学工作者、教育行政部门和基层学校有关专家的集体智慧。

应当指出,教育热点问题本身具有明显的复杂性、综合性、多变性等突出特征。一方面,分析、研究这些问题

序

不能停留在现实情况研究这一层面,必须最终形成对我国基础教育,尤其是义务教育发展与改革的规律性认识;另一方面,由社会主义初级阶段基本国情决定,我国教育发展和教育资源的供求矛盾相当尖锐,在经济、科技和社会发展日新月异的社会环境中,教育热点问题的表现形式将不断变化,一个具体问题解决了,另一个具体问题很快随之产生,追踪研究的任务很重。我希望这套书的出版,有助于进一步研究当前基础教育中的热点问题,同时,更希望课题组在前一阶段研究工作的基础上,进一步听取各方面的意见,进行更为深入更为广泛的调查研究和理论探讨,以促进我国基础教育的改革与发展。

郝克明

1999年8月20日

前 言

民办教师是我国特定历史条件下形成的教师队伍,是我国农村中小学教师的重要组成部分。几十年来,广大民办教师热爱党,热爱社会主义,献身人民的教育事业,在条件艰苦的情况下,忠于职守,辛勤工作,任劳任怨,为我国的农村教育和农村社会发展作出了不可磨灭的贡献,建立了丰功伟绩。没有广大民办教师的辛勤劳动,我国农村中小学教育的普及程度就难以达到现在的水平,文盲人数占总人口的比例至少比现在要大。

由于教师的“民办”是我国在经济落后、公办教师数量不能满足教育事业发展的需要,采取的一种过渡措施,因此,民办教师的性质决定了它不可能长期存在下去,终将被公办教师所取代。1994年6月14日,国务院总理李鹏在全国教育工作会议上作的《动员起来,为实施〈中国教育改革和发展纲要〉而努力》的报告中明确指出:“我国农村中小学民办教师,为发展农村教育事业作出了重要贡献,各地政府要积极采取措施,改善民办教师待遇,逐步做到民办教师与公办教师同工同酬。合格的民办教师要逐步经过考核转为公办教师,不合格的要予以调整。有关部门要做出规划,分年度实施,争取在今后六七年内基本解决民办教师问题。”在本世纪内基本解决民办教师问题,消化民办教师队伍,这是中共中央、国务院为加强中小学教师队伍建设,进一步促进我国农村基础教育事业全面落实邓小平同志提出的“教育要面向现代化,面向世界,面向未来”战略思想的一项重大措施。

在中央政策的指导下,各级政府都加大力度解决民办教师问题的力度,再过几年,我国的民办教师将完成它的历史使命,“民办教师”一词将成为一个历史的概念。但是,要完成这一艰巨的工程,并非轻而易举的事,不论在理论方面,还是在实践方面,都有许多

新情况需要研究,有许多新问题需要解决,有许多新思路需要开拓。因此,在世纪之交这一特殊的时刻,民办教师问题成了我国教育界的热点话题,引起了人们的普遍关注。在这种情况下,我们撰写了《中国民办教师现象论》一书。

在撰写过程中,我们不仅以辩证唯物主义和历史唯物主义的立场、观点和方法对民办教师产生和发展的历史过程及其社会背景进行了较为全面的研究,而且还应用邓小平建设有中国特色社会主义的理论,根据我国教育面临的形势和任务对解决民办教师问题的重要性、必要性、紧迫性和可能性等问题进行了广泛深入的探讨和阐述。同时,我们还以国家有关法律、法规和方针政策为依据,针对当前民办教师工作,特别是“民转公”工作中存在的突出问题,以及广大民办教师反映的热点问题,从正反两个方面进行了深入的分析,为做好民办教师工作而大声呼吁。

在撰写过程中,我们力求做到材料翔实可靠,内容丰富全面,分析合理透彻,文字通俗流畅,使该书集学术性、政策性、实用性为一体,不仅就中国当代教育热点问题的研究做一点探索,也力求宣传全国各地正在积极解决民办教师问题的好经验。

首先,研究和分析我国民办教师产生和发展的历史,不仅有助于我们弄清楚中国当代教育史上的这一重要的特殊现象的来龙去脉,从一个侧面反映中国中小学教师队伍的发展历程,为中国教育史的研究添砖加瓦,而且能够帮助我们了解建国以来我国社会政治、经济、文化、人口等因素对教育问题、教师问题的巨大影响作用,深刻地认识民办教师产生和发展的社会历史原因。

第二,正确评价民办教师对我国农村基础教育的贡献,确立他们应有的历史地位,弘扬他们“捧着一颗心来,不带半根草去”,为农村基础教育事业无私奉献的红烛精神,这不仅是为优秀民办教师树碑立传,更是希望全社会都来重视民办教师问题,理解民办教师,关心民办教师。

第三,半个世纪以来,民办教师和公办教师一起,共同撑起我国农村基础教育的大厦,同是我国农村基础教育的支柱。作为人民教师,他们和公办教师一样,同样履行着教书育人的光荣职责。但是,由于种种原因,民办教师工作中有许多根本性的问题长期得不到解决,如:民办教师与公办教师长期同工不同酬,合法权益得不到应有的保障,耕教矛盾难以解决,师资队伍欠稳定等。这些问题不仅违背了社会主义按劳分配的原则,严重影响民办教师教书育人的积极性,而且,对民办教师队伍很难像对公办教师一样严格要求,更难于按现代中小学教师队伍建设的需要进行法制化、规范化、标准化管理,不利于教育事业的发展,各级政府应充分认识到当前民办教师问题的严峻性和解决民办教师问题的重要性和紧迫性。

同时还要看到,十一届三中全会以来,民办教师工作取得了令人瞩目的成绩,民办教师人数逐年减少,素质不断提高,待遇逐步改善,管理进一步加强和完善,为全面消化民办教师队伍奠定了良好的基础。改革开放以来,我国经济形势的根本好转,人民生活水平的大幅度提高,教育经费的逐年增长,为消化民办教师队伍提供了可靠的物质基础。在本世纪基本解决民办教师问题,不仅十分必要,而且完全可能;要进一步坚定解决民办教师问题的信心。

第四,为了贯彻落实中共中央、国务院提出的“争取到本世纪末基本解决民办教师问题”的方针和目标,各级政府应根据全国教育工作会议精神、《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》和《教师法》有关规定,在加强管理、提高素质、改善待遇的同时,全面贯彻实施“关、招、转、辞、退”五字方针,分区规划,分步实施,尽快减少民办教师数量,采取有力措施,统筹解决民办教师问题。由于从民办教师中选招公办教师是在本世纪内基本解决民办教师问题的主要途径,因此,在1994年“全教会”后,全国各地普遍加大了选招的力度,积极采取措施,解决民办教师问题,形势喜人。

但是,我们必须看到,选招公办工作进展很不平衡。个别地方选招公办教师的政策和做法既不科学,又不合理,致使一些在教育战线无私奉献多年的优秀民办教师被排斥在转招的范围之外,这不仅严重地脱离了民办教师工作实际,影响了选招工作的质量,而且极大地挫伤了广大民办教师的思想感情和工作积极性。因此,如何科学合理地选招公办,是当前民办教师工作中一个亟待解决的问题。

第五,在加大工作力度,解决民办教师问题的同时,我们也不应忽视正在广大农村悄然产生和发展的代课教师队伍。要及早研究对策,解决好代课教师问题,不要让代课教师成为 21 世纪的民办教师。

民办教师问题的根本解决,最终有赖于继续增加对农村贫困地区的教育投入,改善这些地区教师的经济待遇,解除他们的后顾之忧,调动他们的工作积极性,使他们安于教师工作,乐于教书育人。要大力加强农村中小学教师队伍的培训工作,不仅要提高他们的知识水平和教学水平,也要提高他们的学历层次,真正做到边解决,边巩固,边提高,为建设一支合格稳定的农村中小学教师队伍而努力奋斗。

新世纪的钟声就要敲响,离全教会规定的最后期限不远了,有关民办教师的工作任务依然十分繁重。这不仅需要中央和各级政府加快解决问题的步伐,更需要有关部门有关领导能重视民办教师问题,研究民办教师问题,在工作的过程中,不断总结经验,吸取教训,努力学习一些地方的先进经验,纠正工作中的偏差,把民办教师工作做好,确保全教会制定的工作目标顺利实现,迎接未来 21 世纪中国教育事业的美好明天。

目 录

前言	(1)
----------	-----

第一篇 丰功伟绩 永载史册

一 论民办教师的发展轨迹	(2)
二 论农村教育的重要保障	(15)

第二篇 存在问题 令人忧虑

一 论同工同酬的期盼	(40)
二 论合法权益的保障	(49)
三 论耕教矛盾的解决	(60)
四 论师资队伍的稳定	(65)

第三篇 加快消化 势在必行

一 论教育事业发展的迫切需要	(71)
二 论消化的条件已经具备	(88)

第四篇 统筹解决 狠抓落实

一 论继续贯彻“五字方针”	(100)
二 论同步解决待遇问题	(102)
三 论依法保障教师权益	(121)
四 论全教会后的喜人形势	(137)

第五篇 科学合理 选招公办

- 一 论年龄规定之利弊····· (141)
- 二 论“民转公”考试之得失····· (149)
- 三 论转正收费之利害····· (158)
- 四 论重复学习之荣辱····· (164)
- 五 论条块分割之是非····· (168)

第六篇 巩固提高 标本兼治

- 一 论从贫困地区入手····· (172)
- 二 论加大培养培训力度····· (182)
- 三 论严格实行“优胜劣汰”····· (196)

第七篇 面向未来 不断探索

- 一 论代课教师有增无减····· (202)
- 二 论队伍素质良莠不齐····· (205)
- 三 论向民办教师看齐的希望····· (215)
- 四 论各地代课教师政策的差异····· (220)
- 五 论有关组织和部门的建议····· (221)
- 六 论标本兼治的政策取向····· (226)

主要参考书刊····· (230)

后记····· (231)

Contents

PREFACE

Part One Historical Achievements

1. Development History (2)
2. Significant Contribution (15)

Part Two Problems Left Over By History

1. Unequal Pay for Equal Work (40)
2. Non - Guaranteed Legal Rights and Interests (49)
3. Contradiction of the Teachers' Farming and Teaching (60)
4. Unstable Team of Teachers (65)

Part Three Ripe Conditions for Transformation of the Teachers

1. Demands of the Educational Course Development (71)
2. Changes in the Conditions Concerned (88)

Part Four Guiding Ideology for Solving the Problem

1. Clear and Definite Solutions to the Problem (100)
2. Emphasis - Improving the Welfare of Teachers (102)
3. Key Point - Guaranteeing Rights and Interests (121)
4. Favorable Turn of the Present Situation (137)

Part Five Specific Issues in Transformation of the Teachers

1. Views on Ages' Stipulations for Transformation (141)
2. Views on Exam Methods for Transformation (149)
3. Views on Charging Payment for Transformation (158)
4. Views on Repeating Learning (164)
5. Views on Non - Coordination among Departments (168)

Part Six Focal Point and Difficulty in Transformation

1. Poverty - stricken Areas (172)

2. Training Working (182)
3. Winners Eliminating the Defeated (196)

Part Seven New Measures Dealing with New Situation

1. Complicated Situation (202)
2. Another Type of Non-formal Teachers Coming Out (205)
3. Unclear Solution to the New Situation (215)
4. Difference in Local Policy (220)
5. Analysis in Related Suggestions (221)
6. Fundamental Solutions to the Difficult Situation under Consideration
..... (226)

第一篇

丰功伟绩 永载史册

民办教师是我国农村中小学教师队伍的重要组成部分，实际成为中国当代教育史上的一个特有现象。1993年10月31日全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过的《中华人民共和国教师法》把民办教师界定为“国家补助，集体支付工资的中小学教师”。作为具有特定历史含义的概念，“民办教师”是和“公办教师”相对而言的。公办教师是指由政府财政支付工资的中小学教师。现代社会经济文化和科学技术的高速发展对教育的发展提出了更高的要求，发达国家都在努力实现普及教育，大力提倡终身教育，许多国家从法律上规定了义务教育的年限，中小学教师同国家公务员享受同等待遇。1986年4月12日中华人民共和国第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国义务教育法》，明确规定从1986年7月1日起，在全国实施九年制义务教育。《义务教育法》明确规定，九年义务教育是国家的政府行为，从道理上讲，义务教育的师资不应有“公办”、“民办”之分。但是，几十年来民办教师在我国农村中小学教师队伍中一直占有相当的比例，发挥着重大的作用，这有着深刻的历史原因。具体表现出两个方面的矛盾：一是几十年来我国教育一直存在着国家财政投入的不足和教育事业本身发展的矛盾，二是中小学师资严重不足和日益增长的学龄儿童数量的矛盾。民办教师就是我国政府在特定历史条件下解决这些矛盾的权宜之计，是过渡性历