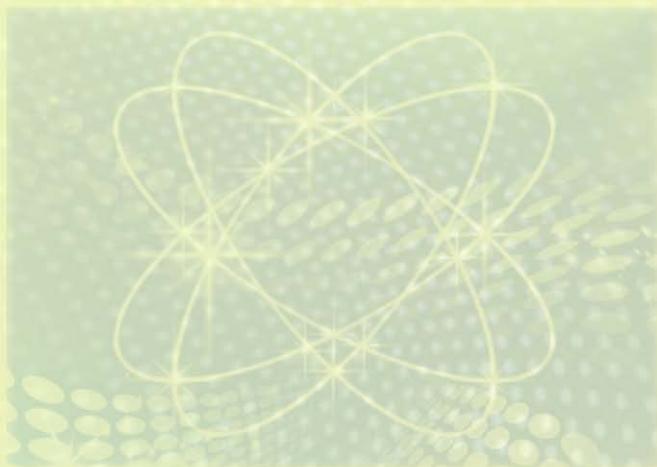


师范生免费教育政策 实施状况追踪研究

王智超 著



吉林人民出版社

师范生免费教育政策 实施状况追踪研究

王智超 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

师范生免费教育政策实施状况追踪研究 / 王智超著.

长春:吉林人民出版社,2013.6

ISBN 978-7-206-09901-4

I. ① 师…

II. ① 王…

III. ① 师范教育—教育政策—研究—中国

IV. ① G659.20

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第133158号

师范生免费教育政策实施状况追踪研究

著 者:王智超

责任编辑:刘文辉 封面设计:王毅

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街7548号 邮政编码:130022)

印 刷:吉林省委党校印刷厂

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:16.25 字 数:250千字

标准书号:ISBN 978-7-206-09901-4

版 次:2013年7月第1版 印 次:2013年7月第1次印刷

定 价:30.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与出版社联系调换。

本书为国家社会科学基金“十一五”规划 2008 年度教育学青年项目“免费师范教育政策实施状况的追踪研究”（课题号：CFA080211）的主体研究成果。

前 言

师范教育担负着为基础教育学校培养合格教师的重要责任，是一个国家教育振兴发展的基本前提。在我国，师范教育被称作是“教育事业的工作母机、基础和关键工程”，尤其凸显出其在教育体系内的重要作用。现代社会对于各类人才需求的标准不断提升，客观上要求教育必须不断提高全体国民的整体素质，不断培养各级人才的创造精神和创造能力，这都需要通过更多高素质、专业化和富有创造性的新型教师来完成。新形势下，传统的教师教育已经难以承担新型教师的培养需求，师范教育需要不断变革以适应社会发展。

我国政府历来重视师范教育，在相关教育政策的制定与资源分配上对于师范教育多有倾斜，保证了师范教育的顺利发展。2007年3月5日，时任国务院总理温家宝在十届全国人大五次会议上作政府工作报告时提出：为了促进教育发展和教育公平，在教育部直属师范大学实行师范生免费教育，建立相应的制度，通过这一制度进一步形成尊师重教的浓厚氛围，让教育成为全社会最受尊重的事业；培养大批优秀的教师；提倡教育家办学，鼓励更多的优秀青年终身做教育工作者。这标志着我国师范教育重新回归到了免费教育的时代，师范教育开始了新时期、新形势下的新探索，具有重要的示范意义。师范生免费教育政策是新时期我国教师教育政策的重要组成部分，进一步激发了师范教育的活力，为我国师范教育的发展带来了新的机遇与挑战，实施状况如何直接关系到我国教师教育及教育事业

的发展。

作为新时期师范教育的新举措，师范生免费教育政策自身仍处于完善期，政策所产生的社会辐射效应还有待进一步观察，政策的现实效果也需要通过政策实施来予以检验，对于师范生免费教育政策的实施情况进行跟踪研究具有重要的现实意义和理论价值。从政策实施效果、政策目标群体满意度、政策目标实现情况等角度对于政策的相关分析，有助于更全面地获取信息，保证师范生免费教育政策的有效实施，促进政策的进一步完善。

教育政策的自身特点决定了对教育政策执行情况的研究必须长时间地追踪这一政策的进展情况，并研究分析这一政策在不同阶段所表现出来的特点才能获得有效结论，如果仅对某一个时段或某一时时间点的执行情况进行研究则不能获得政策执行情况的全貌，得出科学的判断。对于师范生免费教育政策执行情况的研究来说也是如此，由于师范生免费教育政策的执行过程包括招生、培养、就业、从业等一系列环节，因此，若想全面了解师范生免费教育政策执行情况就必须针对每一个环节做长时间的跟踪研究，才能获取有效数据，进而对政策完善或调整提出相关政策意见与建议，促使政策制定主体对政策进行及时有效的调整。

2007年，师范生免费教育政策出台后，作者关注到了这一政策的重要意义，开始进行师范生免费教育政策实施状况追踪研究，并获得了国家社科基金“十一五”规划2008年度教育学青年项目的支持。研究紧紧围绕师范生免费教育政策本身，系统深入地追踪研究了这一政策的实施状况，并针对具体问题提出了意见和建议。研究工作随着师范生免费教育政策的不断完善而不断深入。

在已有研究的基础上，作者撰写了此书，汇集了作者在师范生免费教育政策实施情况研究过程中的一些所思、所想、所得，希望能够通过此书全面展现我国师范生免费教育政策实施五年来的具体情况，为进一步促进

师范生免费教育和我国教师教育的发展贡献微薄之力。全书共分五个部分，主要从师范教育的历史演进、师范生免费教育政策解读、师范生免费教育政策执行状况分析、师范生免费教育政策执行的困境分析及师范生免费教育政策的改进建议方面进行了分析。

第一部分，相关理论回顾及文献综述。介绍了研究过程中会应用到的相关理论，并对已有学者的研究成果进行了整理。

第二部分，师范生免费教育政策解读。主要回顾了我国师范教育发展的历史进程，重点分析了建国后我国师范教育政策的演变历程，并从出台背景、现实意义及学者们的研究情况等方面对师范生免费教育政策进行全方位解读，重点阐述了师范生免费教育政策的政策目标与要求。

第三部分，师范生免费教育政策执行状况分析。重点从各部属师范大学、各省（自治区、直辖市）、免费师范生等不同角度对于政策执行情况进行了深入分析。各部属师范大学和各省（自治区、直辖市）对政策的落实情况除通过相应政策文本来进行解读外，最好的验证方式是通过对免费师范生的培养、毕业和就业的情况进行分析。因此，本部分重点呈现的是2007—2012年间入学的免费师范生的总体状况，通过对相应数据的分析对政策目标是否得到有效实现进行解读，并重点以一所部属师范大学免费师范毕业生的就业状况为例进行了解析。

第四部分，师范生免费教育政策执行的困境分析。主要从理论层面解读了政策执行困境出现的原因，并根据政策执行理论从政策制定主体、政策执行主体、政策执行环境等方面对师范生免费教育政策执行过程中的困境进行了分析。

第五部分，师范生免费教育政策的改进建议。这部分是对政策继续发展与有效执行的意见与建议，也是研究的最终目的。改进建议结合对政策执行情况的考察与对政策执行困境的分析来进行，具有较强的针对性和实效性。

在研究过程中，我们既体会到了免费师范生们的纠结心态，也感受到了国家政策不变的决心。任何新事物的推行总会遇到阻力，而能否合理地化阻力为动力是我们研究的永久方向。研究虽然告一段落，但还有很多事情有待继续，作者会一直关注师范生免费教育政策，并继续对这一问题进行深入探究。在研究开展过程中，参考和借鉴了部分学者的相关研究成果，在此一并表示感谢。

目 录

第一章 导 论	1
第一节 研究背景与问题提出	1
第二节 研究目的与研究意义	6
第三节 研究方法、研究假设与研究设计	9
第四节 核心概念	12
第二章 相关理论回顾及国内研究现状	17
第一节 相关理论的回顾	17
第二节 师范生免费教育政策的研究现状	28
第三章 师范生免费教育政策文本分析	42
第一节 师范生免费教育政策的演变历程回顾	43
第二节 对师范生免费教育政策文本的基本分析	64
第四章 师范生免费教育政策执行情况分析	77
第一节 部属师范大学落实师范生免费教育政策措施分析	77
第二节 各地落实师范生免费教育政策情况分析	105
第三节 免费师范生群体对师范生免费教育政策的感受分析	130
第四节 免费师范生就业情况分析	152

第五章 师范生免费教育政策执行中出现的问题及原因解析	171
第一节 师范生免费教育政策执行中出现的问题	171
第二节 师范生免费教育政策问题的原因解析	192
第六章 师范生免费教育政策改进意见与建议	219
第一节 消解师范生免费教育政策执行障碍的基本策略	219
第二节 发展师范生免费教育政策的进一步建议	234
参考文献	238
后 记	247

第一章 导 论

我国历来重视师范教育的发展，师范教育政策内容也几经变迁，每次政策的变化都进一步推进了师范教育的发展，保证了师范教育本体功能的最大发挥。对于师范教育政策的研究一直是我国教育政策研究关注的焦点，新时期师范生免费教育政策的提出，更掀起了对于师范教育政策研究的新高潮。

第一节 研究背景与问题提出

新中国成立以来，师范教育与其他高等教育类型一样，得到国家财政扶持。普通高等学校招收学生实行免收学杂费制度和人民助学金制度，同时对大学生提供国家生活补助，这种免费制度是计划经济体制下的产物，是在国家“计划招生，按需分配”的前提下进行的。随着经济的不断发展和社会的不断进步，人民群众对于高等教育的需求不断加大，高等教育的管理体制改革开始不断推进。在此背景下，师范教育体制改革也随之开始。

改革开放初期，开始出现了少数“收费走读，不包分配”的大学生。^①1984年，部分普通高校开始招收委培生，委培生或其委培单位需要缴纳部

^① 范莉莉. 中国高等教育收费制度改革五十年 [J]. 当代教育论坛, 2005 (1).

分培养费，如学杂费等。1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出进行高等教育管理体制的改革，改变政府对于高等学校统得过多的管理体制。而其中重要的内容之一就是进行招生和就业体制改革，在国家招生的基础上提出了用人单位委托招生和国家计划外自费招生，这突破了大学生学费由国家全部负担的制度，逐步开启了我国高等教育制度收费的进程。但此时，文件仍明确规定“师范和一些毕业后工作环境特别艰苦的专业的学生，国家供给膳宿并免收学杂费。”此后，人民助学金制度也开始改革，改变了全体大学生都由国家供给生活费的情况，“除考入师范和一些毕业后工作环境特别艰苦的专业的学生由国家供给膳宿并免收学杂费外，其他学生在学习期间的生活费用原则上都应自理。”师范院校依然享有特权。

此后，随着高等教育的不断发展和我国社会主义市场经济体制改革的不断深化，高等教育收费越来越成为高等教育发展的趋势。1989年，国家教委、物价局和财政部联合颁布文件《关于普通高等学校收取学杂费和住宿费的规定》（[89]教财字032号），文件开宗明义地指出：“长期以来，我国普通高等学校招收学生实行免收学杂费制度。这种制度同当前我国经济、社会发展与改革很不适应。继续实行这种制度，不仅国家财政难以承担，而且也不利于高等教育进一步发展和提高，这种状况必须改变。为此，从1989学年度开始，对新入学的本、专科学生（包括干部专修科和第二学士学位班学生），实行收取学杂费制度。”正式开始了我国高等教育收费制度，但同时也规定，“对师范院校享受专业奖学金的学生免收学杂住宿费。”在国家高等教育收费轰轰烈烈进行的同时，师范院校作为国家特殊扶持的类别，依然享受着免费的优惠政策。

1990年，国家教育委员会、人事部、国家计划委员会、公安部、商业部发布《普通高等学校招收自费生暂行规定》（教学[1990]010号），规范了自费生的管理，指出“普通高等学校招收自费生计划是国家招生计划

的一部分。”1992年，国家教育委员会、财政部、国家物价局联合下发《关于进一步改革和完善普通高等学校收费制度的通知》（教财〔1992〕42号），指出：“普通高等学校可根据本地区、本校和学科特点研究拟定学杂费、住宿费、委托培养费，函授、夜大学及短训班培训费等收费标准，并按行政隶属关系，地方所属普通高等学校报省、自治区、直辖市人民政府批准。”高等教育收取学杂费在全国各高校开始广泛实行。1993年，中共中央和国务院下发了《中国教育改革和发展纲要》，提出要进一步深化高等教育体制改革，改革高等学校的招生和毕业生就业制度。指出：“改革学生上大学由国家包下来的做法，逐步实行收费制度。高等教育是非义务教育，学生上大学原则上均应缴费。”“提高非义务教育阶段学生学费标准，同时按不同情况确定义务教育阶段学校杂费收费标准。学费和杂费收取标准和办法，由省、自治区、直辖市政府和直接管理学校的中央业务部门考虑群众承受能力确定。”同时指出，“师范教育是培养中小学师资的工作母机，各级政府要努力增加投入，大力办好师范教育，鼓励优秀中学毕业生报考师范院校。进一步扩大师范院校定向招生的比例，建立师范毕业生服务期制度，保证毕业生到中小学任教。”既明确了师范教育的重要性，也提出了要建立师范毕业生服务期制度。此时，我国高等教育收费制度已经成为社会发展的必然趋势，对所有被录取的学生实行收费上学的尝试已经在全国铺开。师范教育作为特殊专业，此时还没有受到波及。

1996年，国家教育委员会、国家计划委员会、财政部等部门联合颁布了《高等学校收费管理暂行办法》（教财〔1996〕101号），再次明确了高等教育收费的原则。“高等教育属于非义务教育阶段，学校依据国家有关规定，向学生收取学费。”“学费标准根据年生均教育培养成本的一定比例确定。不同地区、不同专业、不同层次学校的学费收费标准可以有所区别。”“学费占年生均教育培养成本的比例和标准由国家教委、国家计委、财政部共同作出原则规定。在现阶段，高等学校学费占年生均教育培养成

本的比例最高不得超过 25%。具体比例必须根据经济发展状况和群众承受能力分步调整到位。”在这一文件中，师范教育仍然享受特权，“农林、师范、体育、航海、民族专业等享受国家专业奖学金的高校学生免缴学费。”但根据 1993 年《中国教育改革和发展纲要》的要求，师范教育也在高等教育收费“并轨”的行列。直到 1997 年，师范院校终于被纳入了收取学费的行列，中国师范教育免费的历史由此终结，师范教育由此进入了新的发展阶段。至此，中国高等教育收费制度基本完善，高等教育进入了高速发展的新时代。这一措施极大地促进了高等教育的发展，但也在客观上带来了高等教育发展过程中的一系列问题。

失去了“免费”的特权，多数高等师范院校开始走综合化发展的道路，以增强自身实力，高等师范院校的专业性开始弱化。由于失去“免费”的诱惑，师范教育总体发展并没有满足我国日益发展的教育事业的需求，加之师范教育收费后，毕业生自由择业政策的出现和教育管理制度、教师配置制度等方面的制约，我国在教师资源配置上出现了一种“自由化”倾向上的不均衡现象，严重制约了我国义务教育的均衡发展。

2007 年 3 月 5 日，温家宝总理在十届全国人大五次会议作《政府工作报告》时指出：“在教育部直属师范大学实行师范生免费教育，建立相应的制度。”同年 5 月 9 日，国务院办公厅转发了教育部、财政部、人事部、中央编办等关于《教育部直属师范大学师范生免费教育实施办法（试行）》（国办发〔2007〕34 号），明确指出“国务院决定在教育部直属师范大学实行师范生免费教育。采取这一重大举措，就是要进一步形成尊师重教的浓厚氛围，让教育成为全社会最受尊重的事业；就是要培养大批优秀的教师；就是要提倡教育家办学，鼓励更多的优秀青年终身做教育工作者。”“从 2007 年秋季入学的新生起，在北京师范大学、华东师范大学、东北师范大学、华中师范大学、陕西师范大学和西南大学六所部属师范大学实行师范生免费教育。要通过部属师范大学的试点，积累经验，建立制度，为

培养造就大批优秀教师和教育家奠定基础。”这一政策在1997年师范教育收费政策实施十年后再次开启了探索师范教育免费的大门。我国师范教育开始进入了新的发展阶段。

中央政府作出试行师范生免费教育的决定是在新形势下对于恢复师范生免费教育政策的探索与尝试，这一政策实行的效果如何，将为未来我国师范教育政策的走向提供决策依据与参考。而新形势下，重回免费时代对于教师教育、高等师范院校、免费师范生来说会产生何种影响？是历史的倒退还是理性的回归？种种议论、质疑也随着政策的出台而不断拥来。基于此，政策的试行就更显得具有必要性，而且在部属师范大学试行也使相关经费落实较为顺畅，与此同时，如何验证政策试行情况就成为政策制定主体较为关注的问题。政策执行是验证政策结果、目标与效能的重要过程，通过对政策执行过程与结果的科学研究，可以为政策决策提供有力的支撑。对师范生免费教育政策的实施情况进行研究、观察与判断，可以从科学的角度为政策制定主体的相关决断提供有益参考，具有重要的理论价值与现实意义。

在这一研究过程中，我们不但要正确认识师范生免费教育政策的意义，而且必须正确了解这一政策在实施过程中遇到的各种困难；考察新的社会发展阶段对于免费师范教育政策回归具有哪些要求；面对社会发展新阶段提出的机遇与挑战，师范教育应当如何应对；师范生免费教育政策自身还存在哪些问题与不足；师范生免费教育政策的执行情况到底如何，是否值得进一步推广？这些问题是我们政策决策关注的焦点，也是我们研究的重点。

第二节 研究目的与研究意义

一、研究目的

本课题围绕师范生免费教育政策的执行情况，希望通过对师范生免费教育政策文本、制定主体、执行主体、执行环境、目标群体的分析，全面展现师范生免费教育政策实施五年来的基本情况，并探讨师范生免费教育政策执行过程中出现的一些问题及诱发原因。由此判定师范生免费教育政策是否应当继续推行，为相关政策决策主体提供政策改进、调整的意见与建议。具体目的如下：

第一，掌握师范生免费教育政策实施的基本现状。

通过文献整理、问卷调查、实地访谈等方式了解师范生免费教育政策实施的具体状况，包括政策内容完善情况、省级地方政府和部属师范大学对于相关政策的执行情况和免费师范生群体的成长情况等。

第二，探讨师范生免费教育政策实施过程中出现的问题。

在了解和掌握师范生免费教育政策实施状况的过程中，结合教育政策执行的相关理论，注意总结和梳理师范生免费教育政策实施过程中出现的各种问题，结合政策本身、相关主体及执行环境分析问题出现的根本原因。

第三，反馈相关信息，提出合理化建议和意见，促使师范生免费教育政策更加完善。

通过数据分析与理论解析，对政策执行主体提出进一步落实政策的意见与建议，对政策制定主体提出进一步修订、完善、改进或终止政策的基本意见与建议。

二、研究意义

(一) 理论意义

首先，对于师范生免费教育政策进行追踪研究最根本的意义在于从理论上论证师范教育重新回归免费的现实意义，论证这种免费到底会给师范教育带来什么样的未来。这一研究不仅从教育政策执行角度为相关教育政策决策提供了科学参考，也有助于在研究中进一步完善教育政策执行的相关理论，探讨中国特色社会环境下影响教育政策执行的客观因素有哪些，应当如何化解。我国教育政策执行的相关理论多数来源于西方政策学研究，背离我国社会背景的政策理论并不完全适用于我国教育政策研究的现实，而对师范生免费教育政策执行情况的追踪研究对我国教育政策执行研究来说是一个很好的通过实证研究来完善相关理论的机会，可以为我国背景下教育政策执行理论的发展提供有益补充。

其次，将师范生免费教育政策与教师教育政策乃至义务教育政策结合起来，进而以更广博的研究视角探讨我国教育整体发展的现实问题，可以丰富相关教育理论的研究。师范教育政策从免费到自费再到免费，其政策背后带来的影响远比政策本身更具研究价值，而这种价值更多地体现在如何通过均衡教师资源配置来促进我国义务教育的均衡发展。通过对师范生免费教育政策执行状况的追踪研究则可以进一步使我国义务教育均衡发展的相关研究得到补充和发展。

再次，对师范生免费教育政策进行实地跟踪研究，从政策实施效果、政策利益群体满意度、政策利益表达等角度对师范生免费教育政策进行相关分析，对于提升师范生免费教育政策执行绩效，促进师范生免费教育政策自身进一步完善具有重要意义。