

包容性增长理念下农村教师人力资源开发及 城乡教育包容性发展

毛天平

(四川建筑职业技术学院 组织部,四川 德阳 618000)

摘要:缩小城乡教育差距,促进城乡教育均衡发展,实现教育公平,是我国各级政府及教育主管部门追求的主要目标,是衡量我国教育事业成功与否的重要标杆,是实现由人力资源大国向人力资源强国转变的关键所在。城乡教育发展不均衡,主要在于城乡分别拥有教育资源,尤其是教师人力资源的不均衡。因此,要以包容性增长为核心理念,运用人力资源开发相关理论,以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平等为主要途径,加强农村教师人力资源开发,不断消除农村教师参与经济发展、分享经济发展成果方面的障碍,不断消除农村教师收入贫困、能力贫困和权利贫困,提升农村教师素质,改变农村教育落后面貌。

关键词:包容性增长;人力资源;人力资本;农村教师;公平

中图分类号:G451.2;C939

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2011)05-0010-04

2009年11月至2010年9月,胡锦涛两次在亚太经合组织会议上强调要实现包容性增长,切实解决经济发展中的一系列社会问题,让经济发展成果惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展。长期以来,由于历史和现实的原因,更多的教育资源集中投向城市。农村地区因物质资源的匮乏,吸引不来也留不住优秀教师,在任的农村教师普遍存在收入贫困、能力贫困等问题。因此,要缩小城乡教育差距,促进城乡教育均衡发展,实现教育公平,根本在于以包容性增长为理念,城乡共享教育资源,加大力度对农村教师进行开发。

一、包容性增长的界定及人力资源开发的相关理论

(一)包容性增长的渊源、基本内涵及界定

包容性增长理念的形成源于国内外学术界和国际机构关于消除贫困问题的探索。20世纪八九十年代以来,学者们对贫困内涵及其影响因素的认识经历了从收入贫困—能力贫困—权利贫困的深化过程,逐渐揭示出贫困问题发生的本质根源。与此同时,人们在不断深化对经济增长认识的基础上提出了一系列消除贫困问题的理论。20世纪九十年代以来,世界银行先后提出了单纯强调增长(涓滴增长)理论,基础广泛增长理论和益贫式增长或对穷人友善的增长理论。但相关研究

表明,随着全球财富的不断增长,贫困问题不但没有解决,相反贫富差距越来越大,穷者愈穷,富者愈富。在这样的背景下,亚洲开发银行于2007年首次提出包容性增长的模式和理念^[1],认为增长必须具备包容性、可持续性以及更为民众所认同,倡导一种机会平等的增长,公平合理地分享经济增长。2008年世界银行增长和发展委员会《增长报告——可持续增长和包容性发展战略》指出^[2],制定实施可持续增长和包容性发展战略,是实现全面发展、让个人能更多参与生产和创造的必要条件。

对“包容性增长”的解释众说纷纭,尚无定论。国际上比较有代表性的界定:亚洲开发银行认为包容性增长为“机会均等的增长”,通过机会均等促进社会的公平和包容性。让·皮埃尔·莱曼认为包容性增长最基本的含义是公平合理的分享经济增长^[3]。它涉及平等与公平的问题,包括可衡量的标准和更多无形的因素。前者包括作为指标的基尼系数(衡量收入分配)、识字率、公共产品的一般供应和分配,包括教育、卫生、电力、水利、交通基础设施、住房、人生安全等。国内比较有代表性的界定:蔡荣鑫认为包容性增长就是要通过消除贫困者权利的贫困以及社会排斥^[4],使所有群体均能平等地参与经济增长,合理分享增长的成果。俞宪忠认为包

收稿日期:2011-04-25

作者简介:毛天平(1972-),男,土家族,湖北巴东人,讲师,硕士,主要研究方向为人力资源管理、社会利益。

网络出版时间:2011-7-26 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20110726.1042.004.html>

容性增长突出民众的制度公平诉求^[6]。唐钧强调要从两个方面即“参与”和“共享”来理解包容性增长^[9]。杜志雄强调包容性增长包括四个方面的要义^[7],即经济增长,权利获得,机会平等,福利普惠。

综上国内外学者的观点,包容性增长是指为了解决经济高速增长与贫富差距越来越大的矛盾,政府决策者本着公平正义,机会均等的原则,以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平等为主要途径,注重解决教育、劳动就业、医疗卫生、养老、住房等民生问题,不断消除居民的收入贫困、能力贫困和权利贫困,努力做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,促进经济、社会和环境协调发展、可持续发展。

(二)包容性增长和农村教师人力资源开发的关系

包容性增长和农村教师人力资源开发具有内在的逻辑联系。加大资金投入力度,强化教师教育,改善教师福利,促进城乡教师流动等人力资本投资渠道是进行农村教师人力资源开发,不断消除农村教师的收入贫困、能力贫困和权利贫困,提升农村教师素质,实现城乡教育公平发展继而实现城乡包容性增长战略目标的主要方式和途径;包容性增长所倡导的权利公平、机会公平、规则公平、分配公平,发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享等理念则是农村教师人力资源开发的重要目标。

(三)人力资本理论及其对农村教师开发的启示

人力资源开发的理论很多,其中人力资本理论最具代表性。1959年,“人力资本之父”西奥多·W·舒尔茨首次提出了人力资本的概念^[8],并在一系列著述中系统阐述了人力资本理论,认为人力资本投资是经济增长的主要源泉,表现为在五个方面:医疗保健投资;教育投资;成人教育投资;在职人员的培训;劳动力迁移。其中,人力资本的关键性投资在于教育投资。加里·贝克尔认为,人力资本投资的途径主要包括正规学校的教育、在职培训、医疗保健、迁移以及收集价格与收入的信息等多种形式。人力资本理论突破了传统理论中的资本只是物质资本的禁锢,成为许多国家制定国家教育和经济发展规划的重要依据,极大地促进了国家、社会和家庭对教育的投入,推动了教育快速发展和人口素质的提高。因此,采取加大对农村教育的投入、增加农村教师福利、完善农村教师素质提升机制和实施城乡教师定期流动等人力资本投资渠道,是进行农村教师开发,提升农村教师素质,实现城乡教育均衡发展的根本途径。

二、包容性增长对农村教师人力资源开发提出的挑战

新世纪以来,国家加大了对农村教育的投资力度,

农村教育也步入了发展的“黄金时期”,成绩也比较明显。但是与城市比起来,由于农村教师普遍存在收入贫困,能力贫困和权利贫困等问题,导致农村教师整体素质不高,造成城乡教育差距大,城乡教育发展失衡,教育不公平现象突出,与包容性增长理念存在诸多不相适应的地方。

(一)工资低,收入水平城乡差距大,导致农村教师收入贫困

农村留不住骨干教师,更不能吸引到高素质人才从事农村教育,原因主要在于教师工资低,收入水平城乡差距大。有数据显示,截止2006年,全国中小学教师年均工资收入为17729元和20979元,国家机关职工年均工资收入为22927元。全国有273个县的小学教师和210个县的初中教师人均年收入低于1.2万元,月收入不足1000元。城乡教师收入水平差距较大,农村小学、初中教师年收入分别只相当于城市教师的68.8%和69.2%^[9]。实行绩效工资以来,农村教师工资的绝对数量有了较大幅度提高,但并没有缩小与城市教师工资的差距。城市教师既有财政拨发的工资,还有很多农村教师可望不可即的来自校办产业的丰厚收益。并且,教师工资的增幅远不及物价上涨的速度,教师实际可支配的收入并没有明显的增长,生活水平依旧很低^[10]。农村教师的收入贫困,客观上导致教师缺乏自我提升的物质条件,主观上扼杀了教师自觉提高的积极性。

(二)提升农村教师素质的机制缺乏科学性,所需经费不足,导致农村教师能力贫困

城乡教育发展严重失衡,教育不公平现象突出,已成为一个严重的社会问题,引起中央的高度重视。从中央到地方,各级政府和教育主管部门从提升农村教师素质着手,出台了一系列政策。比如“农村教育硕士计划”、“农村教师资助行动计划”、鼓励教师职后培训、学历提高等。经过几年的实践,效果并不明显,并没有解决农村教育落后的面貌,城乡教育差距越来越大。仔细分析其中原因,主要在于提升农村教师素质的机制缺乏科学性、可持续性,针对性不强,解决问题总是急功近利,只注重“输血”,忽视“造血”。如“农村教师资助行动计划”规定,到农村资助教育的大学生,服务期为3年,期满自谋职业。这些“资教生”是怎样度过这3年的呢?第一年“适应”,第二年“准备复习考试”,第三年“频繁的参加各种层级的公招”。可以说,“资教生”没有一天是安心农村教育。因此,要靠“农村教师资助行动计划”来改变农村教育落后的面貌几乎是不可能的。培训针对性不强,经费不足也是阻碍农村教师素质提高的

主要因素。抽样调查显示,有25%的教师认为教师培训的内容不能满足他们的实际需要。59.3%的校长反映教师培训经费来源缺乏保障,不能满足教师的培训需求;65.7%的教师反映半数以上的培训费用由个人承担,负担过重^[9]。正是没有科学的、可持续性的、针对性强的教师素质提升机制,没有充足的经费作保障,导致农村教师能力贫困。

(三)福利待遇,学历提高、职称晋升等机会上城乡之间差距大,导致农村教师权利贫困

福利待遇的高低直接影响到教师工作积极性的发挥。农村教师在住房、医疗、工作条件、生活环境以及各种公共服务设施等方面与城市相比,差距很明显。据调查,反映本校教师还没有纳入社会基本医疗保险的校长达67.3%,;32.8%的教师反映,因为费用太贵而看不起病;63.7%的农村教师反映很少或者没有参加过公费体检活动。反映没有自有住房的农村小学教师比例,东部为47.8%、中部为48.0%、西部为63.1%。46岁及以上教师中,反映居住在学校单人或集体宿舍达到23.9%。在农村,这一比例达到32%^[9]。同时,在学历提高、职称晋升等机会的分配上,城乡之间、学校领导和一线教师之间差距大,不公平问题严重。城市教师所拥有的培训机会,职称晋升机会远远多于农村教师。权利贫困严重影响到教师工作的积极性、主动性和创造性,导致农村教育的停滞不前。

三、以农村教师人力资源开发促进城乡教育包容性发展的政策建议

(一)增加对农村教育的投入,确保农村教师获得高质量的人力资本价值公平

要缩小城乡教育差距,解决城乡教育发展严重失衡,促进城乡教育包容性发展,关键在于解决城乡教育投入不公平的问题。据统计,2007年全国国内生产总值为249529.9亿元,国家财政性教育经费占国内生产总值比例为3.32%^[11],远低于欧美发达国家,甚至与一些发展中国家相比,差距亦很明显。而且其中2/3的教育经费用于高等教育,投入到农村教育很少。

教育投资是获取人力资本的主要手段。提高农村教师素质,增加其人力资本存量,足够的资金投入必不可少。基于教育、基本医疗服务和其他社会服务方面的均投资属于公共产品,具有较强的外部性和溢出效益,政府在促使农村教师平等获得这些领域的公共服务方面应扮演关键角色,要以更大的决心,更多的财力支持农村教育事业,经济社会发展规划要着力保证农村教育发展,财政资金要着力保障农村教育投入,公共资源

要充分满足农村教师人力资源开发需要。通过政策制定和相关立法,确保农村教育投入不低于甚至高于城市教育投入。依靠充足的教育投入,改善农村办学环境和教师工作条件;依靠充足的教育投入,增加农村教师工资,改善农村教师的福利,解决教师住房、医疗保险及其他公共服务品缺失等问题,横向比较,不低于当地公务员水平,纵向比较,要不低于甚至高于城市教师的工资,从而减少农村优秀教师“跳槽”或流向城市的概率。

(二)完善农村教师素质提升机制,消除农村教师能力贫困问题

管培俊说,“一个低素质师资充斥的国度不可能实现现代化建设的目标;在社会经济发展把教育推向社会中心的同时,不可能把教师教育推向边缘;一个全民终身学习的学习型社会不可能忽视教师的终身学习体系”^[12]。21世纪是一个知识不断更新的时代,教师尤其是农村教师仅凭几年、十几年前的旧知识、老教法已无法应对新的挑战,加大农村教师教育力度,完善素质提升机制势在必行。

创新职前培养模式。对愿意从教于农村的非师范院校大学生尝试“3+1”培养模式。前三年认真学习自己的专业课,加修教育学、心理学以及自己想从教的科目;一年教学实践:到农村中学或小学教学实习一年,根据当地学校的领导、教师及学生予以综合评价,检验其是否胜任教师职业。这样做有利于缩短大学生教师之路的成长期,同时可以避免大学生毕业就上讲台所带来的风险。

职后培训要理论联系实际。培训内容要摒弃纯理论的阐述,注重实用性,集中于提高教师教学技能;培训方式要从“填鸭式”向“体验式”转化,注重师生双向交流,增加参训教师的参与机会;培训范围要从以提高骨干教师的能力和水平为重点转变为骨干培训与全员培训相结合;培训目的要摆脱混学分、学历的误区,真正做到培训使教师的教学本领既有量的增加,又有质的提高。

教师学历提升、职称晋升以及业务培训等机会的分配上,应适当向农村教师倾斜,至少不能低于城市教师。这样既可以使较大范围农村教师素质的提高,同时可以增强农村教师工作的积极性、主动性以及长期扎根于农村教育的信心,有利于缩小城乡教育的差距。

(三)推行城乡教师定期流动,促进城乡教师配置的均衡

人力资本理论认为,人力资本在空间上的流动改变了人力资本的空间分布格局,使人力资本的空间结构不断优化,对区域经济,社会的可持续发展产生了深

远的影响^[3]。城市生活环境、工作条件、福利待遇好于农村,不仅留得住优秀教师,而且吸引大批来自农村的骨干教师。要缩小城乡教育差距,需要实行教师定期流动,以保证城乡师资配备的均衡。

2003年,我国开始城乡“校对校”教师定期交流制度,实践证明很不成功。教师交流本是双向的,实践中却采取单向交流,只是城市教师流向农村;流向农村的教师,利益受损,抵住情绪大;流向农村的教师多为素质较低者;城镇教师“以支教之虚,谋晋升之实”。要从根本上改变城乡教育失衡问题,实现城乡教育包容性发展,要以立法的形式,实施城乡教师“定期流动制”^[4]。

日本教师“定期流动制”^[5]始于二战后,成于20世纪60年代,沿用至今。日本法律规定,一名教师在同一所学校连续工作不得超过五年;不参与流动的包括任教不满三年的,57岁以上未满60岁的教师,妊娠或休产假的教师等。教师流动具有多向性的特点,教师要在条件好的地区和学校与条件差的地区和学校之间轮换。我国教师“定期流动制”,总体上可以借鉴日本的做法,实施中不需要一步到位,先试点,总结经验,然后逐步推广到全国各地。一个组织如同一个人,只有血液不断循环,才会有生命力。流水不腐,户枢不蠹。实行城乡“教师定期流动制”,有利于提高教师的工作热情 and 创新能力,实现多样化的积累;有利于合理配置人才资源,保持学校之间的平衡;有利于打破封闭状态,使学校始终充满活力。

参考文献:

[1] Ali,I.&Zhuang:Inclusive Growth toward a prosperous Asia:Pol-

cy Implications[Z].ERD Working Paper No.97,Economic and Research Department Asian Development Bank,Manila,2007.

- [2] 增长与发展委员会.增长报告——可持续增长和包容性发展的战略[M].北京:中国金融出版社,2008:3-4.
- [3] 让·皮埃尔·莱曼.探索“包容性的增长”[J].中国企业家,2008,(13):36.
- [4] 蔡荣鑫.“包容性增长”理念的形成及其政策内涵[J].经济学家,2009,(1):103.
- [5] 俞宪忠.“包容”是民众发展的制度诉求[N].人民日报,2010-10-14.
- [6] 唐钧.参与和共享的发展才有意义[N].人民日报,2010-10-14.
- [7] 杜志雄,肖卫东,詹琳.包容性增长理论的脉络、要义与政策内涵[J].社会科学管理与评论,2010,(4):48.
- [8] 西奥多·W·舒尔茨.人力资本投资[M].北京:商务印书馆,1990.
- [9] 国家教育督导团.国家教育督导报告2008(摘要)[J].教育发展研究,2009,(1):1-5.
- [10] 林志芳.和谐社会视野下中国收入分配制度面临的矛盾及对策[J].中南林业科技大学学报:社会科学版,2010,(6):32-34.
- [11] 2007年全国教育经费执行情况统计报告[N].中国教育报,2008-12-01.
- [12] 管培俊.以科学发展观指导教师队伍建设的认识论和方法论问题[J].教育研究,2009,(1):50.
- [13] 李玉江.区域人力资本研究[M].北京:科学出版社,2005:203.
- [14] 张航.美国解决外来人口和乡村流动儿童教育问题的作法及启示[J].江西广播电视大学学报,2010,(1):17-19.
- [15] 蒙有华.基础教育师资均衡亮点扫描[J].上海教育,2006,(23):38-39.

责任编辑:万东升

Rural Teachers' Human Resource Development from the Perspective of Inclusive Growth and Inclusive Development of Education in Urban and Rural Areas

MAO Tian-ping

(Organization Department, Sichuan College of Architectural Technology, Deyang 618000, China)

Abstract: The main target of each level government and education administration is to narrow the gap between urban and rural education, promote the balanced development of education in urban and rural areas, and realize the equality in education. This is the important benchmark to measure the success of education and the key to turn our country into a country powerful in talents from a country rich in talents. So, we should strengthen the rural teachers human resource development based on the inclusive growth, eliminate poor income, poor capability and poor interest of the rural teachers, and improve the comprehensive quality of them.

Key words: inclusive growth; human resource; human capital; rural teachers; fairness