优质均衡视角下义务教育高质量师资建设的困境与进路

——基于中部地区的分析

吴建涛　冯婉桢

[摘　要] 作为优质均衡评估认定的重要组成部分，高质量师资建设是推动义务教育公平而有质量发展的重要基础。基于优质均衡的视角，本研究从师资队伍规模、师资队伍结构、教育教学能力、教师专业发展四个维度提出了高质量师资建设的定量评价指标体系，并利用中部地区9个县2019年的义务教育学校数据，分析了高质量师资建设的困境。其表现为，在规模上教师数量总体相对充足，小学科教师配备数量仍有欠缺；在结构上校际均衡配置较差，骨干教师校际差异尤为突出；在能力上域内师资教学能力总体较强，但城乡学校差距较大；在发展上存在培训学时完成率低，培训模式单一、级别偏低的问题。在深入剖析困境产生原因的基础上，研究从弱势补偿政策、优化存量与增量教师资源的配置效率、强化省市两级政府统筹力度等角度，提出了整体推进高质量师资建设的进路。

[关键词] 优质均衡；义务教育；高质量师资
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2022）10-0038-11

发展公平而有质量的教育始终是义务教育工作的核心任务。随着全国县域义务教育基本均衡发展的全面实现，教育公平得到全面改善，义务教育工作重点逐渐由基本均衡转向优质均衡发展，更加注重教育质量的提升。高质量教师是影响高质量教育发展的关键因素。2019年中共中央、国务院印发的《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》强调了建设高素质专业化师资队伍的重要性。2021年3月在全国政协医药卫生界教育界联组会上，习近平总书记强调“有高质量的教师，才会有高质量的教育”。同年教育部印发的《关于开展县域义务教育优质均衡创建工作的通知》更是把建设高质量师资队伍作为推进优质均衡发展的基本任务之一。2022年教育部等八部委印发的《新时代基础教育强师计划》强调，整体提升中小学教师队伍教书育人能

[基金项目] 中国教育科学研究院2020年基本科研业务费专项资金项目“县域义务教育优质均衡发展推进机制与路径研究”（GYI2020006）。

[作者简介] 吴建涛，中国教育科学研究院副研究员；冯婉桢，北京师范大学教育学部副教授。

力素质，促进教师数量、素质、结构的协调发展。而且《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》在这些方面也明确了师资建设的具体指标和达标要求，体现了义务教育发展“高水平与高均衡”的“两维要求”。因此，高质量师资队伍建设既是优质均衡发展的内在要求，又是实现优质均衡发展的重要途径。

建设高质量的师资队伍是提升我国义务教育质量的重要基础。但是，我国义务教育师资队伍依然存在队伍规模、师资结构、教学能力等方面的不足。尤其，当前城乡学校教师面临着专业成长取向偏离、专业成长载体缺位、专业成长路径低效三重困境。[1] 这些成为制约义务教育优质均衡发展的重要因素。那么，如何建设高质量的师资队伍来推进义务教育优质均衡发展，满足人民群众对公平而有质量教育的迫切需求，成为亟待解决的问题。既要充分把握政策文件的要求，又要重新认识高质量师资的内涵与特征，理清当下优质均衡发展中师资建设的现状与困境，并深入剖析其影响因素与机制，才能提出有效的发展路径。本研究基于我国中部地区 9 个县 2019 年教师队伍建设的学校数据，分析了优质均衡发展视角下高质量师资建设的现状，指出了存在的现实困境及其成因，并提出针对性的政策建议。

一、高质量师资建设的分析框架与数据选择

（一）高质量师资建设分析框架

理解高质量教师的基本内涵是推动高质量师资建设的基础。质量是由“质”和“量”两词合成，质是一事物区别于其他事物的一种内部规定性；量是质的等级、规模、范围和结构的表现，是一种可以用数量来表示的规定性。[2] 在管理领域，质量是指产品、过程或服务满足规定或潜在需求的特征和特性的总和。它既涉及产品质量，又是某项活动或过程的工作质量，还可以是人的素质、设备能力、管理水平等。[3] 在经济学领域探讨高质量发展的文献比较多。如在高质量发展的动力上，有研究将知识中产群体再生产视为高质量发展的核心动力。通过人力资本积累，知识中产群体消费结构的升级再生产出了高素质劳动力要素和产业结构，这是知识经济时代效率的源泉。[4] 在高质量发展本质与评价标准上，有研究认为以各种有效和可持续方式满足人民不断增长的多方面需要，是高质量发展的本质特征。也有研究提出高质量发展应具有供求关系更加平衡、资源配置更加有效、经济结构更加优化、收入分配更加公平、人民生活更加美好[5] 五个特征。发展质量的高低，最终是以经济发展能否满足人民日益增长的美好生活需要为判断准则。[6] 教育高质量发展意味着教育在“质”和“量”两个维度上达到优质状态，具有教育供给及产出质量高、效率高、稳定性高等特点，不断提高教育发展的优质化程度和水平。[7]

在高质量师资队伍建设内涵上，我国多项政策文件给出了一定的指向。2010 年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》提出了“师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力”的高素质教师队伍建设。2017 年，《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》提出了高质量教师的核心要求，包括学历与资格、教学能力、小学科教师规模、教师培训。2018 年《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》提出“教师队伍规模、结构、素质能力基本满足各级各类教育发展需要”“到 2035 年，教师综合素质、专业化水平和创新能力大幅提升”等。2019 年《中国教育现代化 2035》对高质量师资的核心要求则为“有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心”。国外相关法案也给出了相应的规定。例如，美国 2001 年实施的《不让一个孩子掉队》法案将教师质量的建设重点具体化为：建立专业发展高标准，提升教师的知识水平；推动师范教育改革计划，如改革教师

资格或证书要求、资格选择、奖励在贫困学校和地区任教的教师等。[8] 在该法案中，全美所有小学和中学核心学科对高质量教师的要求主要有：通过完整的州认证、具备高深的教学内容知识要求，以及拥有学士学位以上的学历要求等。[9] 已有研究也对高质量师资建设进行较多的研究，如在高质量教师的基本特征上，有研究认为高质量教师应同时具备学科知识以及教学知识，并且能够根据相关理论及学校与课堂中的反馈作出适当的回应。[10] 在建设路径上，有研究提出可从解决教师结构性、阶段性、区域性短缺问题，完善教师资格体系和准入制度，健全教师职称、岗位和考核评价制度，全面提升教师信息素养等方面建设高质量师资队伍。[11] 或者参考国际可比口径，显著改善教师队伍建设的“五个重要参数”：人员投入比、班额、生师比、教职员比和教师薪酬水平。[12]

综合国内外纲领性政策文件的要求以及已有研究成果，本研究认为优质均衡发展中高质量师资队伍建设应侧重质和量两个方面，既要整体提升教师教育教学能力等综合素质和优化教师队伍结构，又要持续扩大高素质教师队伍规模并提高其均衡配置水平。具体而言，高质量师资队伍建设主要体现在四个方面：师资队伍规模、师资队伍结构、教育教学能力和教师专业发展。其中，师资队伍规模主要表现为专任教师数量，尤其是小学科教师数量能够满足教育发展需要；师资队伍结构主要表现为教师的年龄、学历、职称、学科以及城乡分布等与教育事业发展相协调；教育教学能力主要表现为教师队伍普遍具有良好的职业道德素养、先进的教育理念、扎实的专业知识基础，持证上岗等；教师专业发展主要是教师培养培训体系基本健全，开展中小学教师全员培训等。①基于《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》的要求，加入量化考核的可行性与数据可获得性等考虑，本研究构建了义务教育高质量师资建设的定量评估指标体系（见表1），以分析当前高质量师资建设与优质均衡发展要求

①除了《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》外，2012年国务院印发的《关于加强教师队伍建设的意见》和2018年中共中央、国务院印发的《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》等文件也都对师资队伍规模、结构、能力和专业发展等提出了明确要求。

②该指标是基本均衡发展评估的核心指标，是教师教学能力的重要体现，故将其纳入评估指标体系范围。

表1 义务教育优质均衡发展中高质量师资建设的定量评估指标体系

<table>
<tr><th rowspan="2">评估指标</th><th colspan="4">定量评估维度与标准</th></tr>
<tr><th>师资队伍规模</th><th>师资队伍结构</th><th>教育教学能力</th><th>教师专业发展</th></tr>
<tr><td>生师比</td><td>小学≤19:1、初中≤13.5:1</td><td rowspan="5">校际差异系数：小学≤0.50、初中≤0.45</td><td>——</td><td rowspan="6">——</td></tr>
<tr><td>每百名学生拥有体育艺术专任教师数</td><td>小学（初中）≥0.9</td></tr>
<tr><td>每百名学生拥有高于规定学历教师数</td><td rowspan="4">——</td><td>小学≥4.2、初中≥5.3</td></tr>
<tr><td>每百名学生拥有县级以上骨干教师数</td><td>小学（初中）≥1</td></tr>
<tr><td>每百名学生拥有中级及以上专业技术职务教师数②</td><td>2019 年全国小学 3.05、初中 4.69</td></tr>
<tr><td>教师持证上岗率</td><td rowspan="2">——</td><td>达到 100%</td></tr>
<tr><td>教师培训学时完成率</td><td>——</td><td>年均 72 学时培训达到 100%</td></tr>
</table>

之间的差异，梳理其面临的困境问题。

（二）样本选择与测算方法

长期以来，中部地区既缺少东部地区的经济实力与财政能力，又无法享有中央对西部地区的倾斜政策扶持力度。因此，无论是在经济增长还是在公共服务水平上，中部地区都呈现明显的“塌陷”，总量低于东部地区、发展速度又低于西部地区。[13][14] 受此影响，中部地区义务教育发展既在总体水平上呈现“中部塌陷”，又在具体指标上存在“塌陷”。[15][16] 同时，中部地区义务教育规模约占全国的 1/3，在推进共同富裕和义务教育优质均衡发展进程中，中部地区优质均衡发展情况直接制约着全国义务教育高质量发展目标的实现程度。

作为教育公共产品，财政性教育经费投入是义务教育发展的重要保障。在“省级统筹，以县为主”的管理体制下，地方政府成为义务教育经费投入的主体。因此，参照经济发展水平、学生规模、通过基本均衡评估认定年份等情况，本研究选取了我国中部地区 9 个县（区、市）2019 年师资队伍建设的数据，分析优质均衡发展中高质量师资队伍建设面临的困境。当前，9 个县均已通过义务教育基本均衡发展督导评估认定，面临从基本均衡走向优质均衡的发展任务。从经济发展水平看，2019 年 9 个县人均 GDP 差异明显，最高的县人均 GDP 约 10 万元，最低的约为 2.3 万元。总体上，A–C 县是经济发展水平较高的县、D–E 县为中等水平县、F–I 县为欠发达县。从均衡发展水平看，较早的县在 2016 年通过基本均衡发展评估认定，最晚的县在 2019 年实现基本均衡发展。

在测算四个维度的指标值时，师资队伍规模、教育教学能力和教师专业发展的指标是根据其定义，采用简单的平均数方法计算；师资队伍结构采用的是政策文件中给出的差异系数法，计算各指标的校际均衡配置水平。

二、高质量师资建设的困境与原因分析

（一）师资队伍规模：总体相对充足，小学科教师仍有欠缺

保持充足的规模是高质量师资队伍建设的必要基础。2014 年中央编办等三部门印发的《关于统一城乡中小学教职工编制标准的通知》将城乡教职工编制标准统一为小学 19:1、初中 13.5:1。为进一步明确专任教师数量配备标准，基于 2001 年印发的《关于制定中小学教职工编制标准意见的通知》中对教辅和工勤人员比例的规定，本研究估算城乡专任教师编制标准为：小学生师比为 20.88:1、初中 15.88:1。数据分析结果显示，

表2 2019年各县小学和初中师资队伍规模建设情况

县	生师比		每百名学生拥有体育艺术专任教师数	
	小学	初中	小学	初中
A	13.87	13.23	1.18	0.89
B	18.17	11.87	0.91	1.12
C	12.19	10.69	1.43	1.03
D	10.28	6.97	1.66	1.59
E	12.38	12.87	1.33	0.68
F	10.93	11.50	1.69	0.93
G	10.86	12.32	1.49	0.88
H	12.89	12.34	1.43	0.85
I	12.39	11.30	1.68	1.16

2019年9个县小学和初中教师数量比较充足，生师比均达到了编制标准要求；在体育、艺术专任教师配备上，9个县小学均已达标，初中有A、E、G、H四县未达标，其中经济落后地区占比50%。这表明，小学科教师配备数量缺口问题突出，初中阶段体育和艺术专任教师数量不足是高质量师资建设的短板，尤其是在经济发展水平较为落后的地区。

长期以来，教师结构性不足是制约义务教育高质量发展的重要因素。与东部地区相比，小学科教师数量不足在中西部地区，尤其是在农村学校尤为突出。《2019年全国义务教育均衡发展工作报告》显示，在35个基本均衡实地核查县中，有25个县不同程度缺少音乐、体育、美术、科学等学科教师。中部地区县域义务教育管理中长期存在重主科教学、轻小学科育人的现象，在教师编制分配上存在主科教师占用小学科教师编制的情况，引发了教师队伍学科结构失衡的问题。尤其是在农村学校，主科教师过多地占用了小学科教师编制，导致学科结构性配备失衡。特别是以城市为中心倾向的新课程改革更是加剧了教师学科结构性不足。近些年，随着新课程改革的开展，语文和数学课程的比重下降，艺术和体育等学科的比重加大，增加了对小学科教师的需求，但原有的语文、数学等学科富余的教师无法担任小学科教学任务[17]，教师供给与需求的失衡更加凸显了教师学科结构性不足问题。与此同时，新任小学科教师到中部地区农村学校从教的意愿不高，进一步加剧了小学科教师供给与需求之间的矛盾。一方面，体育、艺术等学科教师在受教育过程中付出了相对更多的教育成本，这类毕业生对工资待遇的期望更高，农村中小学教师收入水平通常难以达到其心理预期。[18]另一方面，工作和生活环境的舒适度、婚姻状况等影响着新任教师的从教意愿，位置偏远、条件艰苦的地方对年轻教师的吸引力偏低。地区经济水平与就业环境是吸引人口迁移至城镇和东部地区的重要影响因素，小学科教师更愿意在城市和东部地区任教。然而，在中部地区，2020年农村小学和初中学校数占比分别为85.47%和80.03%、学生占比分别是67.03%和67.19%①，农村教育体量占比依然很高，在一定程度上降低了体育艺术等小学科教师岗位的吸引力。因此，在中部农村地区，小学科教师的供给与需求之间的矛盾尤为突出，导致小学科教师数量不足问题长期存在。

（二）师资队伍结构：均衡配置较差，骨干教师差异尤为突出

实现县域内师资资源的均衡配置，尤其是骨干教师的校际均衡配置，是推进义务教育优质均衡发展的关键环节。但是，当前中部地区高质量师资队伍均衡配置水平与优质均衡发展的要求相差甚远。如图1所示，在9个县的小学学段，2019年仅2个县在生师比和高于规定学历教师指标上校际均衡配置达标，其他7个县没有一项指标实现达标；在未达标的指标中，“每百名学生拥有县级以上骨干教师数”校际配置差异最大，且有6个县在该指标上处于最不均衡状态；在差异最大的I县，该指标校际差异系数达到1.51。初中师资队伍均衡配置水平优于小学，在生师比、高于规定学历教师数、中级及以上职称教师数和体育艺术教师数四项指标上分别有7个、7个、6个和3个县达标；骨干教师数均衡水平表现最差，仅H县实现了达标。综合校际差异系数和达标县数量来看，中部地区小学和初中师资队伍结构指标中都属骨干教师配置情况最不均衡。

缩小城乡之间义务教育学校教育质量差

①数据来源：教育部发展规划司编，2020全国教育事业发展简明统计分析[Z]，2021年8月。

距，是县域内实现优质均衡发展的重点，优质的师资配置是其中的关键。作为可以自由流动的教育资源，师资队伍的均衡配置原本并非难事。然而随着快速的城镇化，相对固化的教师编制管理等使县域内的教师资源配置无法及时、灵活地匹配学生规模的空间变化。数据显示，2020 年全国城市和农村小学校均规模分别是 1439 人和 506 人、全国城市和农村初中校均规模分别是 1361 人和 776 人；城市和农村小学生师比分别为 18.3 和 15.8、城市和农村初中生师比分别是 13.0 和 12.5 。无论是小学还是初中，城市校均规模约为农村学校的 2—3 倍，且生师比均高于农村学校。这清晰地展现了“城镇学校拥挤、农村学校薄弱”的义务教育发展现状。首先，教师编制总体数量的固化以及编制政策的实施对教育发生的新情况、新问题适应不良。[19] 其次，教师交流轮岗政策的实施不足以弥补农村优秀教师、骨干教师的流失，初中阶段表现尤为突出。数据显示，9 个县城市初中每百名学生拥有县级以上骨干教师数为 2.17 人，高于农村村中（2.01 人）。因为，城市学校不愿接收农村学校富余的普通教师，却又积极“掐走”农村优秀教师。同时，绝大部分农村优秀教师都希望向城市学校流动。[20] 另外，教师流动政策中配套措施与激励机制的不完善，掣肘了其在解决城乡教师配置失衡问题方面的作用发挥。调查发现，物质激励能够有效促进骨干教师或优秀教师流动，精神激励政策能够有效促进一般教师或青年教师流动。[21] 整体而言，城乡收入差距对教师流动政策实施效果的影响较大。学校之间教师收入差距越大，教师流动政策的实施阻力就越大。因此，教育内外的多种原因形成了对农村优秀教师向城市流动的“推—拉”合力，进一步拉大了城乡高质量教育发展差距。

（三）教育教学能力：师资水平总体较强，但城乡学校差距较大

教育教学能力是教师达成教学目标，取得教育成效所具有的潜在可能性。从优质均衡发展的要求看，体现教师教育教学能力的指标主要有教师学历、职称、是否为骨干教师、是否具有教师资格证等。其中，持证上岗是教师任职的首要条件，这在《中华人民共和国教师法》中有明确规定，各地已严格落实教师资格准入制度。所以，教师持证上岗率不再是影响高质量师资队伍建设的关键指标。优质均衡发展更关注的是每所学校高于规定学历教师、骨干教师和中高级职称教师的配备数量，以及这些教师的校际均衡配置情况。数据分析结果显示，在全县平均水平上，2019 年 9 个县的小学和初

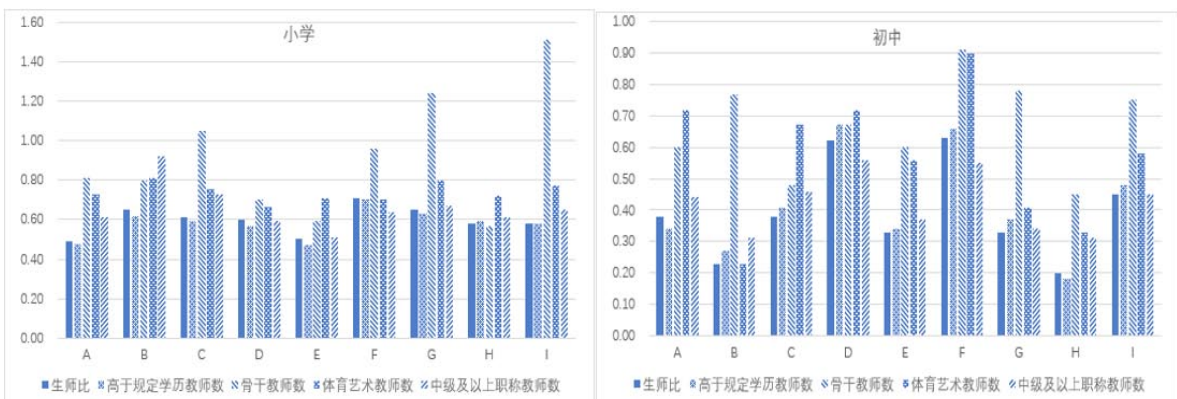


图1 2019年各县小学和初中师资队伍结构性配置情况

中每百名学生拥有高于规定学历教师数、骨干教师数均超过了标准要求，每百名学生拥有中级及以上职务教师数也均超过当年全国小学和初中平均水平。这表明在三项指标上，9 个县的教师教学能力是比较强的，能够满足本地小学和初中高质量教育教学的需求。

但是，以“每所学校达到”优质均衡发展评估要求来看，2019 年 9 个县的实际情况并不容乐观，没有一个县实现所有学校三项师资教育教学能力指标均达标（见图 2）。结合上文分析结果，这显示出 9 个县高质量师资在教育教学能力表现上呈现出“不患寡而患不均”的状态。其中，骨干教师的表现最弱，小学达标学校比例最低的是 I 县，仅为 55.00%；初中达标学校比例最低的是 B 县为 72.73%，这与其校际均衡配置水平较差是一致的。而且与经济较发达的县相比，经济发展水平落后的县校际之间骨干教师配置差异情况更为突出。具体而言，师资教育教学能力的“患不均”主要体现在城乡学校之间。统计数据显示，2020 年中部地区城市小学高于规定学历教师、县级以上骨干教师、中级及以上专业技术职务教师占其教师的比例分别为 99.1%、18.7%、57.8%，农村小学分别为 97.0%、12.8%、51.3%；城市初中高于规定学历教师、县级以上骨干教师、中级及以上专业技术职务教师占其教师的比例分别为 89.8%、18.6%、66.1%，农村初中分别为 81.4%、15.0%、58.4%。农村学校高质量教师占比普遍低于城市学校，“农村学校弱”的局面依然存在。在一项小学数学教师的教学知识测试中，省城、县城和乡村教师得分分别为 78.95 分、60.84 分、38.40 分。[22] 城乡教师在教育教学能力上的巨大差距，是农村学校追赶城市学校高质量发展的鸿沟，成为义务教育优质均衡发展中的薄弱环节。

长期来看，除了上文提到的“推—拉”因素外，受义务教育管理体制和以城市为中心的教育观念的影响，欠发达地区往往将有限的教育经费优先投入城市学校，使农村教师发展空间受限，也是导致城乡教师教学能力差异较大的突出因素。其次，城市学校对农村学校高质量教师“掐尖”式的“挖人”，执行农村教师向城市流动“逢进必考”等制度；以及没有形成体现公共利益的规则体系，制度安排往往忽视公共利益而偏向既得利益者或者个别部门的利益，如区域内城市中高级教师岗位超编、农村教师编制不足并存的现象，[23] 也导致城乡教师教学能力差异较大。此外，教师流动政策及其配套激励措施对城市教师与农村教师并未平等对待。一方面，流动政策往往视农村教师流动到城市学校为一种自然的奖励，如提升个人的教育教学能力、强化专业发展的机会；对城

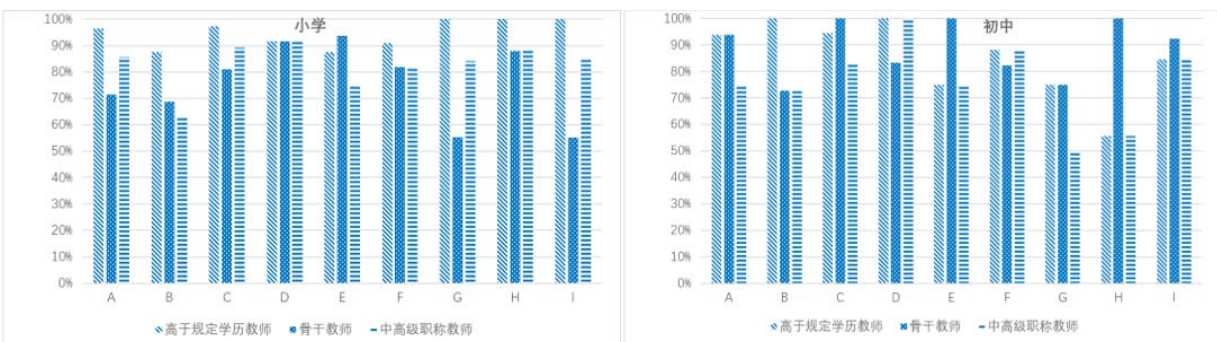


图2　2019年9县小学和初中师资队伍教育教学能力指标学校达标比例（%）

市教师流动到农村学校却视为一种“支援”或一种“奉献”，进而对其予以额外的物质或精神奖励。这对长期扎根农村学校的教师尤其是优秀教师而言，此类差异化的政策实施显然是一种不公平，在一定程度上加剧了农村优秀教师流动到城市学校的情形，进一步拉大城乡学校教育质量之间的差距。

（四）教师专业发展:培训学时完成率不高，模式单一、级别偏低

教师专业发展是教师不断接受新知识，专业化水平和教育教学能力不断提升的过程。开展职后培训是推动教师专业发展的有效途径，能够更替教师陈旧的专业知识，弥补师范教育中出现的不足，如教学过程中发现问题、研究问题并将研究成果运用于教学的能力培养等。《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》对教师发展提出的可量化的要求是“教师5年360学时培训完成率达到100%”，即实现年均不低于72学时的培训。本研究以学校为单位测算本校教师年培训学时数，以学校达标率近似替代教师培训学时完成率。结果显示，2019年9个县小学和初中专任教师年均72学时培训完成率分别为7.81%和10.19%。其中，城市小学和农村小学完成率分别为10.13%和6.84%，城市初中和农村初中完成率分别为8.00%和12.07%。培训学时完成率低与培训资源不足、教师受训机会有限和培训管理混乱有关。我国教师培训资源的整体规模和来源近些年都在不断增加。但是在县域层面每位教师可获得的资源仍然是有限的。全县拥有的教师培训资源与教师队伍的数量之比并不乐观。同时，在教师配置稳定和人员调配困难的情况下，即便教师得到了一定的培训资源，未必有机会离开现任教学岗位接受培训。调研发现，教师缺少可自由调配的时间是影响其接受培训的一个重要因素。另外，县级教育行政部门对于不同来源的教师培训缺少统一的管理，导致不同来源的教师培训对于学时的计算方法也不统一，且部分培训并未在教育行政部门登记在册。《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》对教师专业发展的要求尚需教育行政部门配套做好教师培训的统一管理工作。

从集中培训、远程培训和跟岗培训三种模式占比来看，2019年9个县小学分别为82.45%、16.04%和1.50%，初中分别为77.71%、19.58%和2.71%。在培训类型上，9个县小学和初中教师县级和校级培训合计比例分别为67.29%和66.63%。这与全国小学和初中平均情况基本一致，培训类型以集中培训为主，培训级别以校级和县级培训为主。[24]造成这种现状的原因是多方面的，除了县域培训资源不足的影响外，培训组织者和培训者的专业性不强是一项重要原因。集中培训一般以专题讲座的方式开展，在组织管理上是时间成本与经费投入最小的一种培训类型，但是培训效果有限。其难以为教师提供“身临其境”的沉浸式体验和引发深度学习的“做中学”，有时让教师感到“培训时心潮澎湃,培训后无从改变”。培训级别偏低意味着县域培训更多地在利用本土资源，缺少与其他地区的交流，这难以给教师提供更新颖的培训内容，不利于县域教育质量的提升。跟岗培训需要培训组织者为教师组建培训网络，提供观摩教学、案例分析、专题研讨、听课评课、一对一师徒帮带等多类学习机会。远程培训需要培训组织者对接其他地区的培训资源，并为教师提供多媒体信息技术的支持。跟岗培训和远程培训都需要培训组织者长期投入和持续跟进教师们的学习，调配县域内外各类软件与硬件资源，运用专业经验为教师匹配适宜的学习资源。与集中培训相比，这两类培训要求培训组织者和培训者具备专业的教师教育素养和一定的教育领导力。但是，从

当前县域教师培训管理人员的现状来看，其人员多为不懂教师教育的行政人员或领导力有限的教师转岗人员，亟待提升教师教育素养和领导力。

三、高质量师资建设的对策

综合我国中部地区9县教育事业数据的实证分析结果，本研究认为当前义务教育高质量师资队伍建设短板依然突出，距离优质均衡发展目标要求任重道远。主要表现在小学科专任教师数量短缺、优质教师资源尤其是骨干教师校际均衡配置水平偏低、农村高质量师资建设“洼地”现象明显、师资培训等促进教师专业发展成效有限等，这些问题在经济发展水平落后地区的表现更为突出。笔者在深入分析问题产生原因的基础上，研究认为可着眼于以下几个方面破解问题，有效推进高质量师资队伍建设。

（一）加大弱势补偿政策实施力度，增强农村学校对优秀教师的吸引力

为了使农村学校拥有一支稳定、高质量的师资队伍，提升农村教师职业尤其是对优秀教师的吸引力是关键。在以城市为中心的观念下，长期以来农村学校都是义务教育发展的薄弱环节，农村教师职业无论在福利待遇还是专业发展前景上都无法与城市相媲美。因此，实施弱势补偿政策是提升农村学校教师职业吸引力的根本前提。首先，提升农村教师工资待遇，在确保不低于当地公务员工资水平的前提下，使之高于城市教师工资水平一定的幅度，以促进优秀教师向农村学校回流。超出的幅度可以参考与城市的距离、城乡工作条件差异程度、物价波动、教师在农村从教意愿等予以确定。在经济发展水平较低、财政支出能力有限的地区，农村教师弱势补偿政策的实施需要中央政府加大教育财政转移支付力度，也需要充分发挥“省级统筹”的作用，提高省级财政对农村教师津补贴水平。其次，完善并严格落实农村教师福利保障制度，在养老、医疗、工伤、生育等方面的福利水平不低于城市教师，适度增加农村支教、流动教师的交通补贴等，继续加大农村教师住房、办公、教学等硬件设施投入力度，不断改善工作生活条件，使农村教师尤其是优秀教师能够“下得来、留得住、教得好”。最后，严格执行教师职称评审和评优评先向农村教师倾斜的政策，并适度加大倾斜力度。当前中小学教师职称评审条件普遍具有城市倾向，在一些条件上，城市和农村教师达到要求的难易程度差异明显。因此，在职称评聘和评优评先上，需要充分考虑农村教师的特殊性，适度增加有利于农村教师相关评审条件的权重，甚至在名额比例向农村倾斜的情况下，还可以探索城市和农村教师职称评审“双轨制”，让城市教师和农村教师在各自的范围内进行竞争，进一步激发农村教师职业的吸引力。

（二）提升存量教师资源配置效率，优化调整增量师资投入结构

改变义务教育小学科教师总量不足和教师资源配置结构不合理、不均衡问题，需要基层政府做好教师资源“开源与节流”并重，即协调使用好教师存量资源和增量资源投入。对欠发达地区或教师编制不足的地区，应充分挖掘并优化存量教师资源，进一步提升已有教师资源的使用效率和配置效益，可以更好地促进域内优质均衡发展。科学配置增量教师资源，可以针对优质均衡发展中的薄弱环节，有效提升每所学校的发展水平和教师资源配置的校际均衡水平。但这两项对策都需要基层政府做好教师资源的“摸底工作”，及时掌握教师配置的动态变化，使其能够实施更加有针对性的教育决策。一是做好已有存量教师资源的科学规划

与再调整，如与学校招生片区规划、学校最优规模的控制等进行协同联动，使存量教师资源随着学生的流动得到更优化的配置。二是做好增量教育资源的合理分配，适度向农村学校倾斜，充分发挥增量教师资源缩小校际差距的作用，避免单个学校教师资源量的集中对校际均衡水平的影响。三是加大小学科教师配备力度，对编制受限的农村小规模学校和小学科教师欠缺的学校，可以通过创新教师评价与激励机制，探索以聘任优秀小学科教师兼任主课等多种形式，进一步优化教师学科结构，整体提升学校教育教学质量。因此，无论是考虑指标的年度稳定发展还是指标间的同步发展，基层政府都需要建立监测机制，及时掌握资源配置的校际动态变化并调整资源配置的重点，以更好地推动优质均衡发展。

（三）强化省市两级政府教育责任，统筹域内地区之间高质量师资建设

在城乡学校标准化建设等硬件设施面临投入压力的情况下，受制于义务教育“省级人民政府统筹规划实施，县级人民政府为主管理”的办学体制，经济落后地区推动高质量师资建设给其教育财政投入带来诸多困难，进而可能减缓其推进义务教育优质均衡发展的步伐。即使在经济发达的东部地区内部，优秀师资还是集中在城区。改变这种城乡差异，需要市级政府加大经费和师资的统筹力度。[25] 另外，经济发展的不平衡是导致区域间义务教育不均衡发展的首要原因。[26] 因为不同区县经济发展水平存在较大差距，财政支付能力也有差异，仅仅依靠区县自身财政实力不足以实现县域之间义务教育优质均衡的同步推进、同步发展，从而在更大的地域范围内造成新的教育不均衡。因此，加强省级政府义务教育均衡发展统筹责任，让省级政府成为优质均衡发展财政责任的主要承担者，是缩小区域之间、城乡之间高质量师资配置差异的根本保证。同时，也需要明确市级政府财政投入责任，使其承担起扶持本地经济落后区县义务教育优质均衡发展的职责，提升落后地区高质量师资队伍建设的财政保障能力。

[参 考 文 献]

[1]杜亚丽，丁娟.优质均衡发展视域下城乡教师专业成长的三重困境与路径突破[J].中国教育学刊，2021（2）.

[2]辞海编辑委员会.辞海[M].上海：上海辞书出版社，2000：766.

[3]赵林如.中国市场经济学大辞典[M].北京：中国经济出版社，2019：237.

[4]高培勇，袁富华，胡怀国，刘霞辉.高质量发展的动力、机制与治理[J].经济研究，2020（4）.

[5]范恒山.从多个方面把握高质量发展的特征 [A]，刘松柏等主编.建设现代化强国的必由之路：高质量发展怎么看怎么干[C].北京：中国言实出版社，2019:24-26.

[6]金碚.关于高质量发展的经济学研究[J].中国工业经济，2018（4）.

[7]柳海民，邹红军.高质量：中国基础教育发展路向的时代转换[J].教育研究，2021（4）.

[8] US Department of Education.No Children Left Behind Act of 2001 Annual Report to Congress[EB/OL].ERIC,https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED494831.pdf,2022-07-10.

[9] Boe, E., Shin, S., Cook, H. Does Teacher Preparation Matter for Beginning Teachers in Either Special or General Education[J].The Journal of Special Education, 2007（3）.

[10] Marilyn, S. Teaching Quality Matters[J]. Journal of Teacher Education,2003(（54）.

[11]周洪宇.如何建设高质量教师队伍[N].中国教师报，2020-09-23.

[12]管培俊.建设高质量教师队伍 发展高质量教育[N].人民政协报，2021-06-30.

[13]安虎森，殷广卫.中部塌陷：现象及其内在机制推测[J].中南财经政法大学学报，2009（1）.
[14]潘文轩.公共服务“中部塌陷”现象研究：表现、成因与对策[J].湖北社会科学，2012（4）.
[15]李鹏，朱德泉，宋乃庆.义务教育发展“中部塌陷”：表征、原因与对策[J].教育科学，2017（1）.
[16]汪传艳，雷万鹏.农村中小学教师收入“中部塌陷”现象的实证研究[J].西南大学学报，2017（4）.
[17]张继平.农村中小学教师结构性缺编的政策性思考[J]，中国教育学刊，2012（10）.
[18]王爽，刘善槐，房婷婷.面向2035的乡村教师队伍需求结构预测与建设规划[J].中国教育学刊，2021（10）.
[19]段兆兵，朱家存.城乡中小学教师编制的“双短缺”困局及纾困之策[J].教育科学，2019（4）.
[20]刘善槐，王爽，武芳.我国农村小规模学校教师队伍建设研究[J].教育研究，2017（9）.
[21]吴建涛.义务教育教师流动政策进展与完善路径研究[J].中国教育学刊，2015（4）.
[22]邬志辉.若不提高乡村教师素质，教育公平难以实现[N].中国青年报，2015-06-15.
[23]尹建锋.城乡教师流动的空间正义及其实现[J].教育研究，2020（1）.
[24]教育部发展规划司.2020全国教育事业发展简明统计分析[Z].北京：教育部发展规划司,2021：71.
[25]袁连生，何婷婷.2006-2015年北京市义务教育区县均衡发展研究[J].教育学报，2018（2）.
[26]冯婉桢，吴建涛.我国县域义务教育均衡发展的帕累托路径研究[J].教育学术月刊，2012（6）.

责任编辑：张世贵

Research on Dilemma and Approach of High Qualified Teachers Construction in Compulsory Education from the Perspective of High-Quality Equilibrium

Wu Jiantao & Feng Wanzhen

[**Abstract**] As an important part of high-quality balanced assessment, the construction of high qualified teachers is an important basis for promoting the fair and quality development of compulsory education. From the perspective of high-quality equilibrium, this study proposes an evaluation index system for high qualified teachers' construction from four dimensions: scale of teaching staff, structure of teaching staff, ability of teaching, and professional development of teachers. Using data of compulsory education schools in 9 counties in the middle region in 2019, this study examines the dilemma of building high qualified teachers in four dimensions. The number of teachers is generally relatively sufficient in terms of scale, but the number of teachers in small subjects is still insufficient. Intercollegiate equilibrium configuration is poor in structure, the inter-school differences among backbone teachers are particularly prominent. In terms of ability, teaching ability of teachers in local region is generally strong, but the gap between urban and rural schools is large. In terms of development, there are problems such as low compliance rate of training hours, relatively single training mode and low level. Based on in-depth analysis of the causes of the dilemma, from the perspectives of weak compensation policies and optimizing allocation efficiency of existing and incremental teacher resources, and strengthening the coordination of provincial and municipal governments, this study puts forward an approach to promote the construction of high qualified teachers.

[**Key Words**] High-quality Equilibrium; Compulsory Education; High qualified Teachers