

# 支教模式分析：机制与限度

李醒东<sup>1,2</sup>

(1. 河南师范大学 教科院, 河南 新乡 453007; 2. 北京师范大学 教育学院, 北京 100875)

**摘要:** 近几年来, 中央及各地政府旨在通过支教方式解决贫困农村地区教师队伍结构性短缺的问题。在实践中探索出干部教育、地域地区对口支援、非政府组织支援、上级政府直补、顶岗实习支教、区域内资源再配置等支教模式并发挥了积极作用。分析不同支教模式在教师队伍建设中的机制及其限度, 对农村地区中小学教师队伍建设探索具有参照意义。

**关键词:** 农村教师; 支教模式; 机制; 局限

**中图分类号:** G40-058      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008-0627(2009)03-0016-06

## 一、支教的含义

对于支教的界定可以有广义和狭义之分。狭义的支教是指从1996年以来由中央宣传部、中央文明办、教育部、科技部、文化部、卫生部、团中央等部门联合实施科技、文化、卫生下乡活动。更为狭义的支教是指“大中专学生志愿者暑期社会实践活动”, 实施范围为全国各类高校和中等职业学校。在有些支教志愿者网站支教被翻译为 volunteer teachers (参见雅古国际慈善基金网站), 是更为狭义的使用。

广义的支教就是对于落后地区乡镇中小学校教育活动的支援性活动。支教的资源来自外部, 针对的是农村落后地区, 主要是指中西部农村地区, 也扩大到了发达地区的落后区域, 如广东省也将对于贫困农村地区中小学教育的支援活动称之为支教。可见支教是在很广泛的范围内使用, 包括发达地区的城镇内不同条件水平学校之间的援助性活动。

支教的前提是不同学校之间的差别, 学校既可以是农村中小学, 也可以是落后地区的高校; 支援的内容不一定是教师的教学和管理活动, 有很多时候是物资和钱款; 支援不一定针对学校, 也可以是直接帮助贫困地区学生就学的助学活动; 支教既可以是政府组织的, 也可以是民间组织或者志愿者个人的行动。目前对于支教的使用没有统一的规范, 人们笼统地把支援落后地区教育的行动, 无论主体是谁, 只要指向的是教育事业或活动中的教师、学生、学校等都可以归属于支教。支教成为对这类社会活动或行为的统称。

对于支教的宽泛使用, 表明社会对于落后地区尤其是中西部贫困的农村地区教育的关注, 基于人们看到不同地区之间教育发展水平的差别, 以及愿意为改变这种差别做出某种努力。在本文中对于支教的分析, 主要从组织发起或实施的主体入手进行, 希望通过分析种种支教活动的机制, 以期对中国农村中小学教师队伍现状改善提供思考。

## 二、支教的主要模式

对于支教模式的划分主要依据政策或活动目的、实施主体、相关主体、支教时间、经费来源、优惠政策或相关回报、运作管理水平、支教人员的专业水平、责任分担、存在局限等方面进行划分。

### (一) 干部教育模式

该模式的主要形式为配合国家发展战略, 由中共中央发起, 中央政府相关部委、共青团中央等

组织实施的支援计划和志愿者服务等。从发起和组织主体的层级来看，主要是中共中央组织部、国务院扶贫开发领导小组、教育部、中央组织部、人事部、财政部、中央文明办、共青团中央等部委。从活动的效应来看，重在配合党和国家政治战略，为社会服务的同时锻炼培养优秀人才，让支教与社会实践活动同干部教育结合在一起。如机关事业单位人员去艰苦地区挂职支教、青年志愿者参与“三支一扶”计划、大学生自愿者支教团等，主要是借助自身部门优势资源扶持相应地方部门，或者是通过挂职等形式进行教育活动，以及大学生的社会实践活动的支教行为更重在培养年轻人的政治意识和实践能力。这种模式称之为干部教育模式。

干部教育模式的特点是，可以利用部门的权威性发布政策，通过行政的手段予以保证。服务时间较短，尤其是大学生志愿者主要利用假期进行支教活动。这类支教活动很少有针对农村中小学教师补充和结构调整的目的。支教人员不稳定，地点也不确定，在某一具体地点或学校上进行支教的连续性差。在服务的专业性上，由于很多不是来自教育部门的教师，起到的具体帮助作用不大。大学生支教从属于社会实践活动，主要的目的还在于认识了解社会，学习与体验性质突出。大学生志愿者大多经过团组织选拔，带有精英性质，将来就业到农村的可能性很小。在专业能力和服务水平上无法真正切合学校的需求。所以在实际效应上属于一种干部教育的支教模式，体现出党和国家对于农村问题的重视。而青年人通过对国家政治战略的参与，对其他人起到引导和示范作用。在资源渠道上主要是借助党和国家干部教育体系的功能来发挥作用。如果对照解决农村中小学教师队伍存在结构性短缺问题来看，效果不明显。

#### （二）地域、地区间对口支援模式

新中国成立以来，国家就重视缩小不同地区之间的差距，其中重要的举措是对口支援。国家对口支援的重点是西藏；省与省（指省一级行政区划，包括自治区和直辖市）之间对口支援，主要是东部的省份与西部省份之间通过结对子的形式进行长期支援；省内的对口支援等三个大的层次。支教是整个对口支援中的一部分，包括高校之间人员轮换、东部省份组织基础教育支教队对口支教等。

#### （三）非政府组织支教模式

比较典型的是一些民间性支教组织或个人性的助学助教行为。民间组织如西部“阳光工程”、“麦田计划”、“格桑花助学组织”、各地的义工组织等。还有一些基金会甚至个人募师支教。<sup>[1]</sup>与政府组织的大学生志愿者进行的社会实践活动有很多不同之处。如这些民间组织强调支教的实际效果，直接帮助最为贫困的学校招募老师或帮助教师，或者直接资助因贫困而可能失学的中小學生。项目的运作效率很高，有很好的社会声望。志愿者活动的性质不仅限于调查、体验、锻炼等，更多表现为基于人道主义道德观的奉献与付出。如“格桑花助学计划”志愿者对于支教的认识是：“工作在那些政府暂时看不到的地方，拾遗补缺。”<sup>[2]</sup>政府的强大力量与这些民间组织的弱小是无法相比的，但他们的行动值得人们去敬仰和佩服。

在我国，无论是志愿者组织还是个人相对于政府部门、企事业单位部门等来比，在能力、范围、影响力等方面都是有限的，尤其是在解决学校的师资补充和稳定发展方面。

#### （四）上级政府直补模式

典型的事件是2006年中央政府组织实施的“农村义务教育阶段学校特设岗位计划”和“农村学校教育硕士教师计划”。类似的还有一些省份或市县级政府进行的类似计划或规定，如新进教师必须到农村薄弱学校支教一年以上等。

“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”旨在直接由中央政府通过直接拨付人员经费的方式配置教师资源。目标是在占全国人口5%的西部地区国家级贫困县尽早实现“两基攻坚”，以解决贫困地区农村中小学教师结构性短缺的矛盾并达到结构优化，能够具备开全开足所有规定课程的师资队伍。持续时间为5年，总计派出青年教师接近10万名。从2006年9月有近1.6万人进入260多个县的2850多农村所中小学任教以来，已经有3批5万多特岗教师进入西部贫困地区农村中小学

任教。<sup>[3]</sup>计划的实施效果需要今后一段时间的观察才能做出评价。但是进行的机制创新和其示范效应是值得注意的。同时实施的“农村学校教育硕士师资培养计划”，对于已经履行3年服务义务的特岗教师，如果愿意作为农村教育硕士师资，可以将之视为学习经历。只需要在接下来的一年里到高校学习，最后一年继续在农村任教，完成教育硕士培养计划要求。

“特岗教师”计划模式的机制核心是中央负责最艰苦、困难的工作。实际上也只能由中央来做，因为这些地方县级政府确实没有能力维持义务教育的日常运转经费。

具有同样意义的是2007年开始实施的教育部直属师范大学免费师范生计划。其目的也是能够通过中央订单的方式为农村补充优秀师资。而在农村中小学教师待遇普遍低于城镇教师、工作生活环境不佳等不利条件长期存在的条件下，这些计划对高等学校毕业生的吸引力有多大呢？从2007年广东省空出编制招聘教师的情况来看，示范效应还要看地方发展水平或者说就业机会的多少。<sup>[4]</sup>为发达地区的广东，政府的行政手段对于缩小城乡差距难以发挥预期效应。

#### (五) 顶岗实习支教模式

该模式主要表现形式是“顶岗实习支教”模式。在此方面探索较多的是西南大学、江西师大、山西省忻州师院、河北师大等院校，在全国还有不少高校在试点如广西的钦州学院。经验积累比较丰富的如西南大学实施的“小松树计划”、江西师大“红土地实习支教工程”等。

#### (六) 区域内资源再配置支教模式

此处主要指县域范围内的支教活动，也可以称作“以县为主”模式。在实行“以县为主”的办学和教育管理体制之后，均衡城镇与农村中小学之间发展水平的责任也主要由县级政府承担。对于县级政府来说，教育资源的总量并没有从外部获得增加，支教实际上就是将区域内教育资源进行再次配置，以多种形式让县域范围内的中小学教师流动起来。所以，也可以从实施主体角度称之为县域教育资源再配置的支教模式。

### 三、不同支教模式的机制特点

无论哪种支教模式，其共同点是解决教师短缺的问题。如果把问题解决过程缩小为一个农村学校，其目的就是要逐步从“有人教”到“留下来”，再到“教得好”。从整体上是满足数量足够，结构合理，质量提高，队伍优化，为实现教育质量的总目标提供师资保障。目前来看，最为要紧的目标是数量上的补足。在这一点上，分析何种补足方式具有长期稳定、运作高效、能留下来、专业性强等特点更具现实意义。提出对其机制进行考察，主要看其在调动各方积极性上的能力和效应。由于干部教育的机制明确，非政府组织支救助学的运作方式公开、高效，地域地区间对口支援模式相对稳定，故此只简略分析另外三种模式的机制特点。

#### (一) 上级政府直补模式

虽然计划牵涉到的地域范围、教师人数、经费数量等比较小，但是由上级政府特别是中央政府直接通过专项计划，按照岗位需要直接补充教师的方式是以往没有过的。这一支教方式的机制上的创新表现在：从实现基本教育普及目标最困难的地方，从智力资源的补充入手推动地方教育的发展，进而促动地方政府在教育经费使用、教育人事制度改革、改善农村教师工资待遇等问题上进行改革。在路径上绕开了县级政府经费使用、教师资源配置的保守性，是一种阻力最小的选择。通过运作方式的公开透明，使实施过程易于被监督。地方政府在整个实施过程中得到的利益有限。

从问题解决的成效来看也是最为明显的。因为范围小，政策目标明确，人数确定，经费来源有保障，有中央和各上级政府的督办，运行的效率也会提高。

该模式对于地方政府解决农村中小学教师短缺问题有示范意义。即各省（自治区、直辖市）可以通过上收县级政府教师人事制度的编制管理权限，通过解决教师工资（县级政府教育经费支出大头）的形式做到统筹安排教师岗位，通过上一级政府来解决教师结构性不足的问题。但这也使县级政府减少了从教师管理中获得利益的空间，会损伤地方教育行政部门的积极性，在实际的执行过程

中也反映出此类问题。<sup>[5]</sup>教师短缺的问题由于数量易于明确，需求变化容易通过调查进行核实，责任清楚，目标明确。所以解决起来是一个相对容易的事情。关键是如何将县级教育责任尤其是义务教育办学责任进行重新划分的问题。

该模式的局限性是地方的积极性较低。对地方教育行政部门而言，“特岗教师”计划只是增加了事务没有配套相应的行政管理费用。县级教育行政部门的事务性工作随着“以县为主”体制的实行增加很多，尤其是西部地区以“两基”为核心的教育管理工作任务使既有人员运转困难。在只增加工作事务责任，而无相应的经费补助的情况下，人员紧张、事务繁多的县级教育行政部门对此的积极性可想而知。

## （二）顶岗实习支教模式

该模式的实施需要一些基本的条件。首先在实习地点的选择上不能过于偏远和贫困，否则不易管理，增加成本。教师的成长需要一定的时间和经验积累。师范生实习要遵循教学能力发展的规律，是练兵而不能一味地压担子。其次，要保证为实习学校补足补齐需要开设的课程。第三，在经费上要有保证。主要是调动地方政府的积极性，或增加教育投入或划出专项经费予以保证。在就业方面给予优惠政策。最后高校要给予实习学生一定的激励政策。如结合推荐农村教育硕士，分配评优评先表彰的名额，在组织发展等方面予以优先等。

这种支教模式调动了三个方面的积极性。师范院校可以加快学生教育教学能力的养成，改造现有教师教育课程和教学计划，主动适应社会发展要求；地方教育行政部门在缺少经费和不增加教师编制的情况下，让农村学校老师能够有时间参加培训提高；农村中小学得到了紧缺的老师，可以借此开全开足规定的课程。在相互之间进行合作的基础上，可以尝试建立新型的高等教育、基础教育、地方教育行政部门的关系，将单纯的政府办学转向多方参与者共同研究相互促进的形态，从而也是一种教育体制上的新尝试。

而这种模式遇到的困难也是明显的。

首先是经费紧张。由于没有国家的补助，地方政府是否愿意增加这一专项经费，从而提高保障水平呢？高等师范院校原来分配在实践教学环节上的经费有限，现在要增加投入，学校是否有此能力？参加顶岗实习的学生从高校和地方政府得到的补助很有限，他们的积极性是否有保证？

其次是地方政府的担心。它们的担心包括：高等师范院校对顶岗出来教师的培训是否贴合教学实际，高校对实习学生的指导能力和学生的实际教学能力，支撑实习学生全身心投入的基础是不稳定的，毕竟条件艰苦，靠激情很难维持长达半年的认真投入，“教师”的流动性过大对于原有教师、学校和学生发展都会有不利影响。

最后，高师院校和实习学校是否有完善周密的实习指导直接影响到支教效果。毕竟，通过顶岗实习培养出来的学生能否达到预想的效果，是否将来能够回到农村学校，还是未知数。学校的学生作为师范生教育实习的“试验田”，是否合乎教育的要求，如果产生不良影响怎么办？学校的组织管理水平对于学生的限制较少，能否保证学习的连续性，学生平时的习惯和品德养成如何系统考虑？很显然，顶岗实习作为一种制度安排，学生并非志愿者，和非政府组织的志愿者通过共享一种信念的道德支撑是不同的。

如果从支教的重要目标是学校教师的实质性补充来讲，该模式对于农村中小学教师短缺问题的解决有多少帮助呢？由于影响学生就业选择的重要制约因素主要是待遇和工作环境。在农村学校的生活工作的条件和社会环境同城镇学校的差距还是巨大的。条件艰苦、工作压力大、待遇低，即使承诺的待遇兑现也无法通过消费达到城镇教师的水平。所以这些学生在实习结束以后来到这里任教的可能性有多大，是难以估计的。从经费保障的稳定性来看，经费限制导致学生数量有限，且不一定是学生愿意做的。相应的优惠措施主要由高校配套，主要是考本校研究生时加分，分配评优评先名额等精神性奖励，对于学生的就业并没有实质性帮助。

### (三) 区域内资源再配置模式

借助均衡发展的执政理念和政策要求, 市级或县级政府借助支教的形式对区域内教育资源进行平衡配置。由于是基于现有状况的调整, 支教是一种二次配置的手段。借助支教可以调动起地方政府、学校和教师等多方面的积极性。

首先, 调动了地方政府政治积极性。教育行政部门站在均衡城乡教育发展水平的角度, 借助行政资源如教师编制等有计划地对教师资源进行再配置。配置的过程中有学校的利益参与, 也有教育部门自身的利益考虑在其中。

其次, 调动城镇学校的积极性。城镇学校的发展是与农村学校的不发展联系在一起的, 所以有义务和责任对乡下薄弱学校伸出援手。能够借用的扶助方式和资源是多方面的, 也是最能够贴合学校要求的。例如常见的是城乡学校之间结成对子, 主动开展经常性的帮助活动。如果长期稳定地发展下去, 县域范围内的支教最为切实、有效。

第三, 城镇教师的积极性。在提出城乡教育均衡发展的最近几年来, 各地通过政策规定了城镇教师的支教责任, 也通过一些优惠政策调动他们的支教积极性。所以无论是出于道义责任还是为了达到规定的要求, 城镇教师都是应该到乡下支教。由于是在自己熟悉的环境中工作, 不同的只是地理空间和教学环境, 只要愿意, 城镇教师的支教会达到最好的效果。

但如果地方政府没有认真贯彻该政策的理念, 而是按照原来的效率追求的思路消极对待薄弱学校的需求, 就会影响现状改变的速度和效果。在效率追求的思路下, 政府可以利用现有的学校之间发展差距拉动教育资源的进一步集中。好的学校通过待遇和好的环境, 很容易就能做到吸引乡下来的和优秀的学生就读。如果从城镇学校来看, 也能够通过教育资源的优化组合, 使教育行政部门得到好的升学成绩。而地方政府很自然会将升学的成绩看作是政绩的一部分。因为地方政府是教育投资的主体, 最容易取得成绩的地方是那些优秀学校级重点学校, 包括一些机关的附属学校。

另一方面, 优质教育资源的集中是符合地方政府利益的, 也是最能够体现效率的。如果不是从公平性的角度出发, 重点学校政策以及学校之间的差异也是教育发展的强大推动力。这种力量的结果会远远超过教育均衡化措施的效果。

从城乡教育发展差距拉大的现实中不难知道, 具体的在配置教师资源的主体不再是县级人事部门和教育行政部门, 而是那些被称为“优质教育资源”的城镇学校。按照这种规则, 城镇学校在支教中会选择推荐认为对学校的发展影响最小的方式来应对支教政策。即把自身富余的人员、不能很好发挥作用的老师、不能很好与学校其他老师进行配合的、教学能力不强的老师, 通过优化组合等等方式进行淘汰。教育局对此很难进行调控, 实际上也会默许学校的此类行为。

二次配置虽然是借助于教育行政部门的权威, 在人事管理、户口、职称评定、福利待遇、各种补贴等方面进行控制, 保证支教人员能够到达受援学校。但是究竟会是怎么样的作用发挥, 一个甚至一批老师的作用发挥, 还是要受制于受援学校的管理水平、教学条件等。在很短的时间里面是很难将生活问题得到很妥善解决的。因为受援学校正是由于条件的艰难才需要支教的老师, 而不是优越的条件等待着优质的资源到来。因此需要克服重重困难才能更好地发挥作用。

### 四、支教对教育发展机制调整的启示

如果以学校教师短缺问题的解决为观察点, 可把问题解决的路径区分为外部性与内部性两类。外部性机制主要指学校之外的教师资源配置主体在该问题解决中的积极性, 如政府(其中县级政府、市级与省级政府、中央政府具有不同的权责)、社会团体、民间组织等的努力。内部性机制主要是学校自身的教师队伍建设, 其出发点是保证学生的受教育权利。补足必要的教师数量, 使学校能够在数量足够的情况下实现结构的合理调整是其基本要求。

就学校教师队伍建设的角度而言, 支教首先要满足学校课程有足够的老师来开设。在满足相对稳定师资队伍之后, 学校才有可能逐步调整结构矛盾, 完善自主发展能力。对于支教模式的分析,

需要立足于农村学校教师队伍的数量和结构合理性调整。当然，影响学校师资补充调整的因素很多，要想调控这些因素几乎是不可能的。所以对于学校内部的补充机制的讨论是没有实际意义的。

对于县级政府来说，能够调控的资源主要是县内既有的教师。他们能够掌握的行政资源除了编制、工资、职务评聘、评优评先等之外，并无更多手段。而增加薄弱学校的教师配置需要增加的是经费，在经费紧张的情况下，不少地方采取回避即不作为的态度。比如一方面是大量代课教师的存在，农村学校教师的进修学习机会、职称评定和晋升、各种补贴等权益不能得到保障。一方面是县城的学校人满为患，大量的超编人员无法解决。同时县级政府扶植重点校、名校、示范性学校等方式，收取进城学生的择校费。在合点并校的同时，把所有高中甚至所有初中搬进城里。大量的事例说明，县级政府在解决自身范围内农村教师结构性短缺上缺少积极性，也没有什么成效。

就现阶段来看，县级政府在配置教师资源上基本上是失灵或失效的。在县域范围内，真正促动教师向上级单位流动的是集中在县城被称为“优质教育资源”提供者的学校。县级政府在教育资源县域范围内而流动几乎不需要也没有必要进行干预。事实上很多时候是县级教育行政部门参与到了学校之间的争夺。无论是不干预还是作为利益关涉方的参与，政府在面临城乡学校差距日益扩大的局面时也只能听之任之。县级政府所面对的不再是具体的单个教师，而是工作在不同学校、拥有相当关系资源的某一学校的师资。从而，支教所面临的难题能够借用的外部性机制基本上可以排除县级政府。

#### 参考文献

- [1] 李红. 强势打造深圳关爱品牌——深圳商报策划许凌峰“募师支教”报道始末[J]. 新闻知识, 2006(10): 19~21.
- [2] 魏涛. “格桑花”助学：一群“背包客”爱的传递[EB/OL]. (2009-02-27) [2009-02-25]. <http://www.gesanghua.org/v2/SharedFiles.aspx>.
- [3] 教育部. 2008年农村特岗教师招聘工作全面启动[EB/OL]. (2008-04-24) [2009-02-25]. [http://teacher.eol.cn/zhuanti\\_34/20080424](http://teacher.eol.cn/zhuanti_34/20080424).
- [4] 林浩. 广东“到农村从教上岗退费”政策仍难吸引毕业生[EB/OL]. (2008-05-28) [2009-03-15]. <http://www.youth.cn/zqw/xw/yw/200805/20080528>.
- [5] 佚名. 媒体质疑：特岗教师，三年后出路在哪里？[EB/OL]. (2008-05-14) [2009-01-28]. <http://www.gscn.com.cn/Get/gsnews/0851>.

## An Analysis on Mechanism and Limitation of Instructional Assistance

LI Xing-dong<sup>1,2</sup>

(1. College of Education Science, Henan Normal University, Xinxiang 453007, China; 2. College of Education Science, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

**Abstract:** In recent years, central and local governments have adopted education assisting programs in order to resolve the problem of faculty deficiency in the underdeveloped rural areas. Such models as cadre's education, region-to-region assistance, NGO supports, governmental subsidies, replacing internship, local resource relocation, etc., have been carried out, thus making a remarkable progress in rural education. The article aims to analyze varied mechanism and limitations of aiding models in a bid to provide references to improving faculty capability in rural primary and secondary schools.

**Key words:** teachers in rural areas; instruction-assisting models; mechanism; limitation

(责任编辑 赵蔚)