

doi:10.13582/j.cnki.1674-5884.2016.03.008

基于农村教师住房调查的政策思考

邓雅倩^a, 李学^b

(湖南科技大学 a. 教育学院; b. 人文学院, 湖南 湘潭 411201)

摘要:通过对湖南、山西、新疆、浙江4省45所农村初中和小学调查发现,当前义务教育阶段农村教师现有住房状况堪忧,教师住房对教学工作影响较大,教师住房满意度不高并对政府的住房政策前景不乐观。应当通过落实、调整、新增教师住房相关政策,改善教师工作临时住房和有产权的生活住房条件,为教师安心工作提供基本物质保障。

关键词:义务教育阶段;农村教师;住房;调查报告;政策思考

中图分类号:G451.2

文献标志码:A

文章编号:1674-5884(2016)03-0022-03

尊师重教是中华民族的优良传统。近年来,党和国家将教育优先发展作为国家的基本战略方针,多次提出要提高教师社会地位,保障教师在体面生活的基础上安心从事教育工作。安居才能乐业,教师地位有没有提高、生存状况有没有改善,首先可从其居住条件体现出来。当前农村义务教育阶段教师“已经成为农村的一个特殊的弱势群体”^[1],成为影响教育质量整体提升的关键因素,因此,了解农村教师住房情况,关注其居住条件,对教师队伍稳定和专业发展具有特殊的时代意义与价值。

1 调查概况

农村是与大中城市相对应的区域概念,包括农业人口集中地区和县级以下小城镇。本调查的对象是在农村地区义务教育阶段从教的教师,涉及湖南望城、桃江、邵阳、永顺、慈利等地及山西、新疆、浙江4省共45所初中和小学,有经济较发达地区、中等地区和欠发达地区三个层次,调查对象所在地域具有较强的代表性。共发放问卷700份,回收有效问卷678份,有效率为96.9%,效度符合调查要求。

调查问卷主体内容包括教师住房实际情况、教师对住房状况的满意程度及期望的政策支持,涉及以下四大方面:教师现有住房条件,教师住房对教学的影响,教师对现有住房的满意度,教师对住房政策的意见与看法。问卷还设置了与住房相关的个人信息部分,旨在了解教师住房与教师个人职称、所在学校位置、配偶职业及家庭成员情况之间的关系。

研究主要采用 excel 和 spss15.0 等软件作为分析工具,通过数据整理、分析、统计、对比的方式得出结论,结合当前教师住房政策,在文献分析等基础上提出政策建议。

2 调查结果及分析

2.1 教师现有住房状况堪忧

教师住房情况主要受家庭人员职业、父母经济条件等个人因素影响,又与任教学校所处位置、学校住校要求等工作条件密切相关。调查中近1/3的教师工作时间常居住的地方是在学校,在校外自购房、与父母同住及租房居住的分别占42.12%、11.46%和12.03%。按照人均住房35 m²的小康标准计算,72.21%的被调查教师达不到这一标准,其中人均10 m²以下的占36.58%,仅有27.79%的教师在学校住房面积超过35 m²。此外,居住的位置也存在较多的问题,绝大部分教师在校期间居住的是集体办公室或教室之间的隔音间,仅少数教师有相对独立的空间(住在教学楼以外的单间或套间)。

在学校住房紧张难以满足需求情况下,自购或自建住房成为广大农村教师的首要选择。被调查对象

收稿日期:20151023

基金项目:湖南省研究生科研创新项目(CX2015B524);湖南省教育科学规划重点课题(XJK012AJM002)

作者简介:邓雅倩(1991-),女,湖南桃江人,硕士生,主要从事学科教学(语文)研究。

中除极少数教师通过从学校出售获得有产权的住房外,相当一部分教师已经通过购买商品住房或在农村获得宅基地自建商品住房,但仍有超过1/3的教师有房住但没有获得房屋产权。数据关联分析显示,工作时常住住房位置与年龄呈现负相关(-1.119)、与学校距乡镇中心远近呈显著相关(0.220),说明年龄较大的教师与学校位置较好的教师能够较好利用自有住房。而教学时间校内人均居住面积、住房类型及获得有产权住房方式与教龄、学历、职称等因素都没有明显关系,说明教师住房的分配和获得的方式呈现多样化差异,没有一种固定的模式,也从另外一个角度说明当前还缺少产生较大影响的教师住房政策。

2.2 教师住房对教学工作影响较大

教师生活工作条件对教学质量有较大幅度的影响。首先,农村购房或自建住房虽然价格要远低于城市,但农村教师工资相对较低,其他渠道收入来源少,对大部分购房者是一个较大的经济负担。调查显示,67.83%的教师获得的住房均价在1500元以下,但负债10万元以上的比例却高达40.76%。其次,从住房到学校的路途要花费较多的时间和经济成本。32.15%的教师从住房到学校所用时间在半小时以上,如果按早晨8点到校的要求计算,这些教师至少要6点半起床才能准时到校,担任班主任或语文、英语科目的任课教师还有指导晨读、早操等工作,起床时间更要提前。农村地区公共交通欠缺,主要依靠步行或骑乘摩托车、电动车等,58%以上教师日均用于往返的费用在5元以上,一个月需要上百元交通开支。第三,教师在住房获取教学信息资源困难。大部分教师在常住房间通过网络获取信息资料不太方便或很不方便,并且没有独立书房或虽有书房但并不实用。

2.3 教师对改善住房条件充满期待

教师住房与学校距离的远近对教学、生活必然会有一定程度影响,特别是农村地区教师流动性较大、女教师多,在兼顾家庭、教学及子女学习多种情况时住房的位置成为最纠结的一项内容。调查显示,将近一半的受访者表示最关心的是住房所在位置是否方便教学,把工作的需要放在第一位的选择;但超过一半的受访教师对现有住房情况不满意或很不满意,认为住房对教学有较大幅度的不利影响。主要原因是校外住房距离学校太远,校内住房的用水、厕所等基本条件没有保障,个别偏远的学校还需要挑水来满足日常生活需求。因此绝大部分教师希望学校能够无偿提供住房使用。

2.4 教师对改善住房政策前景不乐观

住房问题是涉及民生的基本问题。国家的住房政策对普通群众特别是低收入群众生活影响很大。农村教师群体生活在农村但又不能享受农村住房补贴,按照法律规定也不能在农村集体用地上购买宅基地自建住房;同时又不属于城市居民,不能申请廉租房或经济适用房。惠及农村教师的住房政策少且没有得到有效落实,如《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》提出的“建设农村艰苦边远地区学校教师周转宿舍。研究制定优惠政策,改善教师工作和生活条件”,在绝大部分地区还是停留在文件层面。唯一推广面最大的住房公积金制度,也由于农村教师基础工资低、扣缴比例低,而被半数以上教师认为对改善住房状况没有什么帮助;另外由于教育行政部门不太关心也无力关心教师住房,导致教师对政府改善教师住房普遍不看好,除要求新建教师住房外,教师普遍希望通过提高工资福利自由选择住房。

3 结论与政策建议

农村教师群体是当前中国社会一个特殊的群体,“中国普通中小学专任教师已达1064.01万人,县镇以下中小学教师占到79.5%”^[2],提高他们的住房质量能够直接推动社会公平和保障教师队伍稳定。由于农村教师工作性质的限制,解决他们的住房问题面临着许多矛盾:一是教师为工作着想希望住校与为生活便利希望在城镇购房之间存在冲突;二是学校建房意愿与现有政策之间存在冲突;三是农村教师工作的流动性与住房的固定性之间存在的冲突。化解这些矛盾,需要教师个人合理进行职业规划、恰当定位生活方式、科学设计支出方式,同时更需要政府在政策上给予扶持,在公积金政策、住房建设用地及教师工资福利方面向农村教师倾斜,才能从源头上切实解决问题。应当在现有农村教师住房政策基础上,从“落实”“调整”和“新增”三个方面着力,构建符合农村特点的教师住房政策立体网络。

第一,落实好现有的教师住房相关政策。当前政策层面并非没有体现出对教师特别是农村教师的住房关怀,问题是政策并没有落实或缺少落实的保障机制。国家层面义务教育督导评估中的“义务教育学校办学基本标准”指标没有涉及到教师住房问题,省、县级的教育综合情况评价更是如此。如《湖南建设教育强省规划纲要(2010-2020)》要求“改善教师居住条件,将教师住房纳入保障性住房体系予以保障;加快农村学校教师周转宿舍建设”,但在教育督导评价指标体系针对教师的条款主要是指教师应达到的义务水准、从教资格等方面的要求。《湖南省义务教育合格学校验收标准》虽然提出了“校舍能满足正常的教学和生活需要,教学用房及教学辅助用房、办公用房、生活服务用房等相互配套”要求,

但其表述也较为笼统,且在评估中所占分值过低。

落实好现有教师住房相关政策,首先需要制定出具有较强的可操作性的细则。要根据现有社会生活条件和政府财政情况,优先解决影响农村教师工作生活中的突出问题。农村教师住房当务之急是在学校能够有一个较为稳定的居住条件,据此就应当将“周转宿舍建设”放在第一位,需要在建设用地、资金来源、项目审批、时间规划、使用条件等环节做出明确规定,保障建设工作有序开展、有章可循、有据可依、有钱可用。其次要提高政策统筹的层级。目前我国农村学校主要由县级政府管理,由于县域间经济发展不平衡,在财政支出能力方面差别很大,因此教师住房政策的落实应提高到省级层面,由中央、省、县按适当的比例分担经费支出,形成省筹县管的政策落实体系。“没有地方政府的财力作支撑,没有地方政府的高度领导,教师周转房建设是难以真正落到实处的。”^[3]其三要有效利用好现有教师公用住房。在有限的教师公用住房中,存在教师调动、离职、退休等各种原因导致的教师不在岗但仍然占用情况,需要县级教育行政部门和学校领导及时加以解决,最大限度发挥公用住房的流动使用特性。

第二,针对农村地区特点调整教师住房政策。农村教师由于其工作区域的限制,自购商品住房主要集中在乡镇、县城,价格要远远低于大中城市;农村学校用地成本、住房建设成本也远远低于城市和乡镇。但在现有政策框架内,农村教师属于城镇户口,无法享受农村建房在宅基地、税收等方面的便利,也难以获得申请经济适用房、廉租房和政策性租赁房的资格,即使得到批准,也因为工作关系在居住方面造成许多不便。因此,灵活调整现有的政策限制并支持农村教师在工作地就近购房或集体建房,能够在解决教师住房方面取得明显成效。

农村教师对住房问题的考虑主要是基于两个方面,一是方便当前的教学工作,二是考虑到退休之后老有所居。农村教师对住房的这种特殊要求对相关政策的灵活性提出了更大的挑战。据此现有政策应当做出以下调整:首先,将农村教师住房问题纳入新农村建设政策体系。农村教师长期扎根于农村、服务于农村,理应通过县级以上行政部门的规划,获得集体建房用地使用相关优惠。其次,根据教师在农村地区的服务年限增加住房贷款额度。学校或县级教育行政部门要为满足教师合理住房需求提供借款担保,并在利息上给予最大优惠。三是充分利用与改造学校现有住房资源。允许学校根据区域内未来上学人口情况利用富余的、具有可改造条件的教学用房建设为生活用房。

第三,根据农村教育发展新增教师住房政策。需要政策畅通社会资本进入渠道。由于农村教师群体基数大,待遇相对较低,而国家现有财政并不是特别充裕,因此通过政策杠杆引导社会、企业和其他组织参与农村教师住房的改造与建设,是对教师个人投入、政府计划投入的有力补充。当前存在的问题不是缺少资金,而是接受公益基金、企业和其他组织资助改善农村教师住房条件社会投入渠道畅通存在一定的问题。“对于中国社会转型以及急需大力发展的教育,民间教育公益团体和理论界一样,也很容易感到无奈甚至痛苦。”^[4]一方面是社会资本进入教育领域存在困难,另一方面是类似于农村教师住房等问题急需资金,这个环节的打通就需要政府扮演可靠的中间人角色,通过政策调节加以解决。

政策可针对特定教师群体而设置。如随着农村特岗教师招聘政策的持续进行,这一群体的数量已经相当庞大,并且相当一部分人远离家乡、在工作地无亲无靠,收入普遍不高并且服务满期后的去留具有相当大的不确定性,如何使他们有一较为稳定的居住条件增加当前岗位的吸引力,应当通过制定新的政策来实现。又如“单边户”教师家庭,其配偶为农民或下岗职工时,如何在住房公积使用、自建住房或购买住房方面给予更多的倾斜,都需要制定新的政策来支撑。

此外,需要在组织机构方面调整,如在农村教师集中的县级以上行政部门的房产局设立专门机构,负责协调处理教师住房兴建的相关手续;将农村教师住房建设纳入县或市的社会发展整体规划,在规定时间内落实到位。总之,农村教师住房的历史欠账较多,只有高度重视这一现状,并通过有效的政策推动,才会使这一职业吸引更多的优秀人才参与,才能保障中国教育的均衡水平逐步提高。

参考文献:

- [1] 李金奇. 农村教师的身份认同状况及其思考[J]. 教育研究, 2011(11): 34-38.
- [2] 中国中小学教师人数已超千万 县镇以下约占8成[EB/OL]. (2010-09-02)[2015-08-20]. <http://www.chinanews.com/edu/2010/09-02/2507709.shtml>.
- [3] 容中逵. 当前我国农村教师住房问题研究——来自浙江、河北、四川3省的调研情况[J]. 中国教育学刊, 2013(2): 18-21.
- [4] 何珊云. 社会转型与民间教育公益团体的兴起[J]. 北京大学教育评价, 2012(4): 68-78.

(责任校对 龙四清)