

# “县管校聘”政策执行的 实践逻辑与制度供给

——基于“模糊-冲突”模型的视角

陈庆礼<sup>1</sup>, 蔡文伯<sup>2</sup>

(1. 韶关学院 省级中小学教师发展中心, 广东 韶关 512005; 2. 石河子大学 师范学院, 新疆 石河子 832003)

**摘要:**“县管校聘”政策是促进县域义务教育阶段教师合理流动、实现师资均衡发展、提升教育公平的重要举措。目前,“县管校聘”政策在各地的执行情况存在较大差异。“模糊-冲突”模型认为,模糊性和冲突性是政策本身具有的内在属性,可从“低模糊-低冲突”“低模糊-高冲突”“高模糊-高冲突”“高模糊-低冲突”四个维度来构建其分类框架。通过查阅G省4个典型县区政策文本和对该地进行实地调研发现,地理区位、县域经济状况、教师编制数量、原有教师交流体系等因素是影响“县管校聘”政策执行方式的主导因素。鉴于此,应该构建“县管校聘”改革成本分担机制,健全“县管校聘”改革激励机制,落实“县管校聘”改革专项督导职能。

**关键词:**“县管校聘”;政策执行;实践逻辑;制度供给;“模糊-冲突”模型

**中图分类号:**G40-011.8 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2021)06-0115-08

**基金项目:**国家自然科学基金项目“深度贫困地区教育精准扶贫政策绩效的测度与评价研究”(71864032),项目负责人:蔡文伯。

**作者简介:**陈庆礼,韶关学院省级中小学教师发展中心助理研究员,东北师范大学教育学部博士研究生;蔡文伯,管理学博士,石河子大学师范学院教授,博士生导师。

## 一、问题的提出

2014年,我国《教育部 财政部 人力资源和社会保障部关于推进县(区)域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》出台,提出要推进义务教育教师队伍“县管校聘”管理改革。2015年和2017年,教育部先后分两批公布了49个“县管校聘”改革示范区,用以探索教师队伍管理新机制。2018年1月,《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》(以下简称《意见》)颁布,进一步明确提出实行义务教育教师“县管校聘”政策。《意见》是截至目前关于我国教师队伍建设最全面、最系统、高规格且具有里程碑意义的文件,对我国新时代教师队伍建设进行了全方位的

顶层设计<sup>[1]</sup>。在各省份已公开的落实《意见》的实施方案中,均提出要实行“县管校聘”政策,其中有23个省份明确了“县管校聘”的施行路径<sup>[2]</sup>。

从政策执行来看,“县管校聘”改革在全国各地的落实情况不尽相同。一方面,涌现出如四川成都、广东韶关、江苏丹阳等地的典型案例,积累了“邛崃模式”等宝贵经验;另一方面,一些地方也存在明显的象征性执行、替代性执行等政策缩水现象<sup>[3]</sup>。甚至,“县管校聘”政策的执行在一些地方遭遇阻力,实施上流于形式<sup>[4]</sup>。通过梳理已有文献可以发现,研究者将“县管校聘”政策执行难的原因主要总结为3个方面<sup>[5-6]</sup>:县级行政部门之间的协调存在问题,配套机制不足;中小学校“校聘”权力小,职权

范围过窄;教师对政策的认同感不强,参与的积极性偏低。已有研究对县域内相关行政部门、中小学校和教师等政策执行主体有较多关注,但相对忽视了另一个关键主体——县区政府。县域内,县区政府作为“县管校聘”政策主体,对政策的认知程度和能动性对政策成效起到至关重要的作用。

为考察现实中“县管校聘”政策执行的实践逻辑,本文尝试以“模糊-冲突”理论作为研究框架,以G省4个县区为调研对象,以县区政府整体性视角为观察点,剖析“县管校聘”政策在执行过程中的现实状况,以探究两个主要问题:为什么有些县区在推行“县管校聘”改革中力度不够、效果不彰;有哪些因素影响政策执行主体的心态和思维逻辑。之所以选择G省4个县区,是因为在综合走访G省后发现,这4个县区具有一定的代表性。本文采用的研究方法主要是文本分析法和访谈法。一方面,对搜集到的4个县区“县管校聘”政策文本内容进行分析和对比;另一方面,在实地调研中,访谈了部分教育行政部门人员、中小学校长和教师。

## 二、研究框架:“模糊-冲突”模型及其适切性

### (一)“模糊-冲突”模型

马特兰德(Richard Matland)在整合以往“自上而下”和“自下而上”两种政策执行范式的基础上提出“模糊-冲突”模型。马特兰德认为,模糊性和冲突性是政策本身具有的内在属性<sup>[7]</sup>。与人们通常渴望政策目标、政策手段清晰明确的观点不同,该理论强调政策模糊性是缓解政策冲突性的有效手段,这也是许多政策制定者惯用的方法。该理论模型采用二分法,以模糊和冲突水平作为依据,将政策执行划分为4种形态:低模糊-低冲突型、低模糊-高冲突型、高模糊-低冲突型、高模糊-高冲突型。

“模糊-冲突”模型的作用是在上百个政策执行影响因素中根据不同条件聚焦关键因素,尝试说明“使某些变量成为重要变量的条件和它们之所以重要的原因”<sup>[7]</sup>。因此,该理论模型又进一步提出了影响政策执行的主导性因素,

分别是资源、权力、情境、社会联盟。此外,在不同的“模糊-冲突”分类中,受制于主导性资源的影响,政策执行者所采取的政策执行方式也明显不同,具体情况见表1。

表1 马特兰德“模糊-冲突”模型框架

		冲突性	
		低	高
模糊性	低	行政执行(administrative)	政治性执行(political)
		执行要素(资源)	执行要素(权力)
	高	试验性执行(experimental)	象征性执行(symbolic)
		执行要素(情境)	执行要素(社会联盟)

对于低模糊性、低冲突性政策,政策执行者手中掌握的资源丰富程度决定了政策落实情况,执行者往往倾向于实行“行政性执行”的方式。对于低模糊性、高冲突性政策,政策执行者手中的权力差异决定了政策执行效果,执行者往往实行“政治性执行”的方式。对于高模糊性、低冲突性政策,政策执行者会综合考量现实情境,倾向于实行“试验性执行”的方式。对于高模糊性、高冲突性政策,政策执行主要受制于当地联盟力量,执行者趋向于采取“象征性执行”的方式。

尽管马特兰德在公共政策领域提出了模糊性和冲突性这两个概念,但是并没有指出严格测度这两个概念的方法和手段,这为后续研究带来了一定的困难。在以往“模糊-冲突”模型的应用研究中,相对忽视了政策属性精准识别环节,且通常采用主观观测的方式,因而对政策属性的分析存在一定的偏差和失误<sup>[8]</sup>。一般意义上讲,政策模糊性通常包括政策目标和政策手段的模糊。政策目标的模糊性是指“政策目标允许检验的灵活性程度,主要表现为是否有指标对政策目标的完成程度进行衡量,为绩效评估提供具体和明确的标准”<sup>[9]</sup>。政策冲突性是指产生于多个组织或个人间的利益冲突与价值冲突,具体体现在政策目标上的互不兼容和政策手段上的不一致<sup>[10]</sup>。马特兰德宣称:“当不止一个组织将政策视为与其利益直接相关,并且这些组织具有不同的观点的时候,政策冲突就会出现。”<sup>[11]</sup>通过梳理文献可以发现,以往研究大多从政策目标和政策手段两个维度来测量政策的模糊性和冲突性,研究视角相对比较单一,解释力不强。研究者吴宾和

齐昕基于政策文献计量方法,提出从政策目标、政策工具及政策衔接3个维度来识别政策的模糊性,从政策采纳、内容表述及利益分析3个维度来识别政策的冲突性<sup>[8]</sup>。本文在吴宾和齐昕提出的测量维度基础上,新增试点推广作为衡量政策冲突水平的另一个维度。主要是因为政策试点可以帮助政府进行政策评估,并为处理复杂的政策问题提供有效的解决方案<sup>[12]</sup>。现实中,地方政府一般会把政策试点视为降低风险、减缓冲突的重要手段。

为了更好地观察和测量各县区“县管校聘”改革政策的模糊性和冲突性,本研究采取的方法有两个。一是选择共同的参照文本。本文选取G省出台的《关于推进中小学教师“县管校聘”管理改革的指导意见》作为参照,将4个县区出台的政策文件与省文件对比,可以比较明显地发现政策模糊性程度。之所以选择G省文件而非选择中央政府文件,主要在于G省文件作为全省推动“县管校聘”管理改革的纲领性、指导性文件,对全省所有县区均具有行政效力,并且比中央文件更加具体。二是开展实地访谈和观察。通过深入现场进行访谈和观察,可以比较准确具体地了解当地政策执行情况,尤其对把握政策的冲突性大有裨益。

## (二)“模糊-冲突”模型的适切性

尽管理论对于实践具有指导性,但是在应用理论开展实践研究方面应该注意理论的适切性,切忌生搬硬套。本文基于“模糊-冲突”模型来研究“县管校聘”政策的执行情况,并非随意“借用”,而是因为二者在内在逻辑上是契合的。

首先,“模糊-冲突”模型属于政策执行的研究范畴,强调关注实践场域中政策执行问题。“县管校聘”政策是中央政府力倡的、各级政府正在推行的教育政策。因此,属于政策执行的研究范畴,适合利用“模糊-冲突”模型开展研究。

其次,从“县管校聘”政策现实样态来看,“县管校聘”政策蕴含冲突性和模糊性。“县管校聘”政策是对既有利益格局的调整,也是对既有行为习惯的冲击,在个体与群体、群体与群体间均可能会引起冲突,具有冲突性特征。为了缓解冲突,从中央到县级其“县管校聘”政

策文本均具有一定的模糊性。

再次,“模糊-冲突”模型已经应用到教育政策执行领域,并且已有学者尝试运用“模糊-冲突”模型分析城乡义务教育一体化和均衡发展政策。例如:官华和杨钊基于“模糊-冲突”理论模型,对社区教育政策执行差异性开展研究<sup>[13]</sup>;官华和刘英基于“模糊-冲突”理论模型,对义务教育均衡发展政策进行分析<sup>[14]</sup>;王正惠通过“模糊-冲突”理论模型,对城乡义务教育一体化政策的类型和执行方式展开剖析,构建了城乡义务教育一体化政策执行模型<sup>[15]</sup>。以上这些研究在一定程度上佐证了利用“模糊-冲突”理论模型分析“县管校聘”政策执行的适切性。

## 三、实践逻辑:“模糊-冲突”模型视域下“县管校聘”政策执行案例

2017年,G省4个部门联合出台了政策文件《关于推进中小学教师“县管校聘”管理改革的指导意见》。该文件主要包括:完善中小学教职员编制管理机制、完善中小学教职员岗位设置管理办法、完善中小学教师公开招聘制度、完善中小学岗位聘用管理制度、完善中小学教师均衡配置机制、完善教师退出机制、完善教职员合法权益保障机制等7项内容。其核心是岗位设置管理、岗位聘用管理和均衡配置管理。但是,G省在每项内容中并未设置具体的量化考核标准,也没有规定相应的奖惩措施。因此,从政策手段上来看,G省的政策文件体现了模糊性。需要指出的是,该政策的模糊性具有正当性和合法性,因为该文件是对中央政府关于“县管校聘”改革政策的贯彻,更重要的功能是对工作的部署和对下级部门的指导,其模糊性是为了给下级部门的执行预留政策空间。

通过调研G省各县区“县管校聘”实施情况和梳理各县区“县管校聘”政策文件后发现,各县区在执行“县管校聘”政策时的执行方式和执行效果存在较大差异:有些县区积极作为,“领跑改革”;有些县区较消极,仅为象征性执行、替代性执行。本文借助“模糊-冲突”模型视角,选取4个典型县区作为调研对象进行剖析,结果发现地理区位、县域经济状况、教师编

制数量、原有教师交流体系是影响政策执行的主要因素。

### (一) S县:低模糊、低冲突

S县地形属于山区盆地小平原,形成了县城学校、平原学校、山区学校3个圈层类型的学校。不同圈层学校的教师在福利待遇、工作压力和编制数量等方面存在较大差异。这导致教师的流动意愿和流动方向存在很大不同,具体情况见表2。

表2 S县圈层间教师工作特征和编制情况

	乡村补贴	生活资源和便利	编制数量
县城学校	无	高	普遍缺编
平原学校	中	中	大部分超编
山区学校	高	低	普遍超编

在福利待遇方面,国家大力提高乡村教师补贴标准,而乡村教师补贴发放标准是以距离县城远近为依据,因此县城学校教师没有乡村教师补贴福利,平原地区教师可以拿到一定数额的乡村教师补贴费,山区教师补贴最高,最高可获得1400多元/月。因此,就工资收入而言,山区学校教师工资收入最高,平原学校教师次之,县城学校教师最低。就生活资源和便利条件而言,县城学校医疗、教育等资源丰富且生活便利,平原学校稍差,山区学校最差。就编制数量而言,目前乡村学校式微,生源萎缩,而乡村家庭可通过购房等方式获得县城小学、初中的学位,从而进入县城读书,导致县城学校生源增加,教师数量严重不足。此外,由于历史原因,平原地区学校教师数量富足,超编严重。

通过对政策文本对比分析发现,S县的“县管校聘”政策模糊性较低。在政策目标上,细化为“无学籍管理”“系统人”等具体目标。在政策工具方面,制定了“校内竞聘、跨校竞聘、县统筹安排”3级工作制度,并设置了相应的完成时间限度。在政策衔接上,连续出台了《关于落实中小学教师“县管校聘”管理改革的工作方案》等4份文件,发文主体包括县人民政府办公室、县教育局等机构,说明S县“县管校聘”政策衔接比较充分。

通过政策文本分析还发现,S县的“县管校聘”政策冲突性比较低。在政策采纳方面,S县

“县管校聘”改革政策出台时间较早,说明S县采纳G省“县管校聘”改革政策的意愿较强。在内容表达方面,S县对省文件和市文件进行了细化,表达更加精准。在利益分析方面,S县“县管校聘”改革最大的阻碍是资金不足,无法为大量的教师流动所产生的住房和交通补贴买单,但这属于客观条件,不会产生较大的冲突。在实施方式上,S县采取直接实施“县管校聘”政策,并没有采取“先试点、再推广”的做法。实地调研结果也印证了S县的“县管校聘”冲突性比较低这一判断。2018年,S县中小学校共计2083名教师全员参加聘任,通过跨校竞聘方式调动了242名教师的岗位,安排了25名教师进行支教交流。流动教师总数达到267名,占全县教师总数的12.8%。据S县人事股股长反映,本次“县管校聘”改革“并未带来大的问题和震动,“只是几个教师有情绪而已”。

尽管S县“县管校聘”政策模糊性和冲突性都处于较低水平,并且流动人数较多和流动率比较高。表面上来看,S县好像取得了成功,但实际上,S县教师流动方向与政策目标明显相悖,流入县城学校的主体是山区学校的骨干教师和平原学校的落聘教师。主要原因在于:山区学校骨干教师出于照顾家庭的原因主动选择不在于山区学校竞聘,而申请到县城学校竞聘;平原学校尽管超编严重,但因其地理位置优越并拥有乡村教师补贴福利,大部分教师不愿意选择流动,而流动教师大多属于在校内竞聘中落聘的教师。从这一点来看,S县首轮“县管校聘”改革并没有实现“县管校聘”政策的预期目标。

### (二) L县:高模糊、高冲突

L县幅员辽阔,下辖24个镇,学校分布广泛。与S县地理位置不同的是,L县地形南北高中间低,是典型的“八山一水一分田”山区县,县城周边即为山区。因此,L县学校主要分为县城学校和山区学校,并且山区到县城的山路蜿蜒,交通不便。长期以来,L县乡镇学生大量流入县城学校,导致县城学校学位紧张,教师数量不足。此外,L县乡镇教学点众多,教师总量不足。受制于城乡二元结构和地理条件的影响,L县教师长期以来进城愿望强烈,县教

育局为了加强对乡村教师进城工作的管理,实行“逢进必考”的政策。

从政策文本来看,L县“县管校聘”政策的模糊性比较高。从政策目标来看,L县在《关于推进全县中小学教师“县管校聘”管理改革的实施方案》中设立的政策目标与所在地级市文件完全一致。从政策工具来看,L县与G省的政策内容框架完全一致,共分为7个方面。从政策衔接来看,L县仅发布了1份实施方案,并没有其他配套文件出台。

L县“县管校聘”政策的冲突性也比较高。在政策采纳方面,L县“县管校聘”政策在4个调研县中出台时间最晚,说明L县推动“县管校聘”改革的主观意愿不强。在内容表达方面,L县政策文本依据比较模糊,并没有在上级文件基础上对目标进一步量化。在利益分析方面,L县乡村教师长期存在强烈的“进城愿望”,对教育局“逢进必考”政策存在不满。县城教师作为“逢进必考”的胜利者,也非常担心在“县管校聘”政策中落聘而重回乡村。因此,不同利益群体之间存在较大冲突。在实施方式上,L县采用“先试点、再推广”的办法推进“县管校聘”改革,这其实也是L县为缓解冲突而采取观望的一种手段。此外,在推行时间上,L县推行政策的时间明显违背所在地级市要求。L县所在地级市明确要求,“县管校聘”改革要在2018年10月底前完成,但L县的政策文本中却显示,L县“县管校聘”改革于2019年进行试点,2020年8月底扩大试点,2020年底全面推进。

实地调研发现,L县“县管校聘”改革并没有真正推行。调研初期,L县教育局人事股长强调没有推行的原因是受自然灾害和新冠疫情的影响。但随着调研深入,该股长谈道:“主要原因是隔壁县因为推行该政策导致发生教师极端跳楼事件,最后公安力量介入,我们也怕呀”。并且,该股长还提及了一个关键信息,即L县教育局局长拟提拔为县领导,因此当时正处于敏感时期。

### (三)Y区:低模糊、高冲突

Y区与L县属于同一地级市管辖,Y区是市委、市人民政府所在地,为当地政治、经济、

文化中心。附近县大量的务工人员涌入Y区就业,Y区常住人口53.17万人,户籍人口33.10万人(第六次人口普查数据)。因此,Y区学位高度稀缺。从2013年起,Y区中小学校学生数平均每年增加5000多人,在校生总数从2013年的46187人发展至2019年秋季的73595人。与此对应的是,教师编制数量严重不足,2019年Y区临聘教师数量达到1100人,占全区教师总数的32.0%。

通过对政策文本分析发现,Y区“县管校聘”政策呈现较低的模糊性。在政策目标上,Y区政策目标与所在地级市政策目标相一致,但在政策工具和政策衔接上则更为细致。在政策工具上,Y区在所在地级市文件的基础上,明确提出采取“竞争上岗、双向选择”的实施方式,并且规定了“校内直接聘任”“校内竞聘”和“跨校竞聘”的程序及具体要求,详细制定了校内竞聘指标和教师周课时量标准。在政策衔接方面,Y区政府教育督导委员会出台“县管校聘”改革实施方案后,Y区编办和人社等部门连续出台《关于调整Y中小学校级领导职数、内设机构及人员职数配备方案的通知》《关于核定全区公办中小学校临时聘请专任教师控制数的通知》等文件,进一步细化和落实改革方案。

Y区“县管校聘”改革冲突性较强。在政策采纳方面,Y区所在地级市要求“县管校聘”改革在2018年10月底前完成,但Y区直到2018年11月22日才颁布文件,说明Y区推动改革的意愿不强、采纳政策的意愿不高。在内容表达方面,Y区“县管校聘”政策改革比较细致和具体。在利益分析方面,Y区受制于教师数量不足、临聘教师多等困境,客观条件造成的阻力很大。在实施方式方面,Y区采取2018年试点、2019年全面推进的实施策略,也晚于所在地级市的要求。

通过调研发现,Y区“县管校聘”改革陷入泥沼中,推进较为缓慢。Y区“县管校聘”政策模糊性低,主要是因为Y区临聘教师比例过高,曾遭到上级主管部门批评,Y区希望凭借“县管校聘”改革破解教师编制不足的困境。但“县管校聘”改革实施对象是公办学校在编

教师。此外，Y区在临聘教师规模庞大、待遇偏低的情况下推行“县管校聘”改革，本身就是对其教育治理能力的巨大考验。

#### (四)J区：高模糊、低冲突

J区是2001年经国务院正式批准设立的行政区，直接管辖2个镇，镇下有22个行政村(居)，毗邻海边，2019年末常住人口19.46万人。J区经济发达，区内社会经济发展相对均衡。

从政策文本来看，J区“县管校聘”政策呈现高模糊性。在政策目标上，J区“县管校聘”政策文件提出“编制总量控制、岗位按规定设置、人员统筹使用”的改革目标，与所在地级市政策目标一致，并没有进一步细化。在政策工具上，J区“县管校聘”改革文件的内容框架与G省和所在地级市完全一致，内容也没有量化。在政策衔接上，J区仅出台了《关于落实中小学教师“县管校聘”管理改革的工作方案》，并没有进一步完善相应的配套政策。

J区“县管校聘”政策呈现较低的冲突性。在政策采纳方面，J区的政策出台时间是2018年6月29日，在4个调研县区中排第2位，并且早于J区所在地级市“县管校聘”政策改革时间(2018年7月11日)，说明J区“县管校聘”改革具有较强的主观愿望，也反映出J区“县管校聘”冲突性不强。在内容表达方面，J区的政策延续了对既有教师交流政策的贯彻和执行。在利益分析方面，J区社会经济发展比较均衡，J区财政状况较好，“县管校聘”政策并没有引发较大冲突。在实施方式上，J区采取直接实施的方式，没有采用“先试点、再推广”的做法。在实地调研过程中也发现，一些校长和教师并没有对该政策产生较大反应。在推进时间方面，J区制定了比较详细和周密的政策执行方案，并规定了完成时间。

J区“县管校聘”改革文件表面上呈高模糊性，主要目的并不是降低冲突性，而是因为其本身具有比较完善的校长、教师交流机制。“县管校聘”改革成为J区推动教师管理的一个重要契机。2019年，J区在“县管校聘”改革的基础上，通过出台《公办中小学编制外教师管理办法(试行)》，进一步提高编制外教师工资

待遇，稳定编外教师队伍，实行绩效工资制度，提升工作效能。J区“县管校聘”改革体现了当地政府较高的教育治理水平和治理能力。

## 四、制度供给：“模糊-冲突”模型视域下“县管校聘”政策执行的优化路径

促进义务教育均衡发展主要是政府责任和政府行为，根本之道在于政府作为控制社会运行的中枢与公共资源分配的主体，要通过制度建设与机制创新，奠定县域义务教育均衡发展的基础<sup>[16]</sup>。各县区在执行“县管校聘”改革时，政策的模糊性与冲突性程度不同，背后的主导性因素和执行方式也存在差异，因此在“县管校聘”改革进入深水区的关键时刻，进一步增加制度供给、优化行动路径，显得尤为必要。

### (一)构建“县管校聘”改革成本分担机制

追求改革的预期目标是需要付出成本的，“县管校聘”改革同样也不例外。学界对于改革成本的界定缺乏统一见解，一般认为改革成本主要包括经济成本和社会成本两个方面。改革经济成本是指“为实现一定的改革目标，达到一定的改革效果而耗费的经济资源和付出的代价之和”<sup>[17]</sup>。“县管校聘”改革引发教师流动，会直接产生交通费用和周转房费用等经济成本。此外，“县管校聘”改革会面临增加教师编制和提高临聘教师待遇等问题。解决改革经济成本问题需要增加政府财政投入。尽管《中华人民共和国义务教育法》规定，义务教育实行“以县为主”的管理体制，但不同县之间财政力量差距悬殊。一些如J区一样的经济发达县区，比较容易解决“县管校聘”改革带来的经济成本，但一些财力薄弱的县区则可能无力承担。L县财政局在落实“县管校聘”的政策报告中表明：“由于我县财力紧张，无法按照省市要求做到‘临聘教师与公办教师同工同酬’”。因此，应该发挥省、市统筹作用，构建“县管校聘”改革经济成本分担机制，缓解县一级政府的财政压力，加快改革进程。

此外，改革社会成本是指“由于改革过程中利益格局变动所造成的矛盾、冲突，以及给改革带来的阻力”<sup>[18]</sup>。“县管校聘”改革涉及诸

多利益群体,势必会打破既有利益格局,容易造成冲突和纠纷。“县管校聘”改革会造成教师个体与学校之间的冲突,尤其会引发落聘教师的不满。尽管G省在“县管校聘”改革文件中,明确要求“各地对可能存在的风险因素,要提早研判,做好防控预案,维护社会安全与稳定”,但不能据此将改革产生的社会成本直接推卸给地方,而要建立“容错机制”,减轻县区在执行“县管校聘”政策过程中产生的紧张压力。

## (二)健全“县管校聘”政策改革的激励机制

“县管校聘”改革不同于一般的教育政策执行,其本身具有波及面广、影响因素多、改革难度大等特点,除传导压力外,还需要健全激励机制,即通过一系列的管理和运行手段使得委托与代理之间达成一致的目标<sup>[19]</sup>。“县管校聘”改革是中央政府推行的政策,涉及省、市、县3级政府,属于多层级委托-代理关系。因此,从激励对象来看,除重视对县级政府的激励之外,还要重视对省、市级政府的激励。因为“县管校聘”涉及管理体制机制问题,很多是县级政府无法解决的,需要由省、市政府进行统筹。例如:在“控编减编”总体要求下,各县区编制总量盈缺情况不同,教职工编制统筹配置和跨区域调整需要省级统筹、市域调剂。

设立激励机制重点要解决激励强度和利益兼容两个问题<sup>[20]</sup>。按需激励是提升激励强度的关键所在。在“县管校聘”政策改革激励机制中,可以根据地方政府的不同需要,出台有针对性的激励措施,实行“按需激励”。例如:L县区可以通过增加转移性支付,缓解县级政府“县管校聘”改革带来的财政压力,以达到提升激励强度的目的;J县区可以出台鼓励性政策,满足先试先行的政策支持需求。另外,在利益兼容方面,允许各级政府在政策目标限度内,附加合理的利益诉求。

## (三)落实“县管校聘”改革专项督导职能

教育督导是国家教育行政的一项重要职能,在保障与促进教育事业过程中发挥着重要的作用<sup>[21]</sup>。2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》中明确提出,对教育热

点难点问题和重点工作进行专项督导,及时开展重大教育突发事件督导<sup>[22]</sup>。国家大力推行“县管校聘”改革,并且提出“力争用3至5年时间实现县(市、区)域内校长教师交流轮岗的制度化、常态化”<sup>[22]</sup>。按照时间推算,各地区“县管校聘”改革已经进入深水区 and 关键期。从政策文本分析和实地调研发现,各地对“县管校聘”政策改革的态度不一样,改革的力度也不尽相同,改革的结果差异也很大。因此,应该将“县管校聘”改革纳入专项督导范畴,落实“县管校聘”专项督导职能。

有关部门在对“县管校聘”改革开展专项督导时,应该重点把握两个方面。一是提升教育督导的专业性。“县管校聘”改革政策内容多、涉及面广,应该邀请长期关注“县管校聘”管理政策的专家参与督导工作,提升督导工作的专业性。二是坚持因地制宜,避免一刀切。各县区的“县管校聘”改革要根植于当地的经济社会,不能用一个标准、一把尺子来评价由此带来的问题和困难。

综上所述,“县管校聘”改革是一项系统性工程。在“县管校聘”政策执行进入深水区的关键时刻,应该进一步增加制度供给,完善政策配套机制,如构建改革成本分担机制、完善改革激励机制、落实专项督导职能等。唯有如此,才能将“县管校聘”改革深入推进下去。

## 参考文献:

- [1] 张布和. 新时代乡村教师队伍建设的政策脉络和实践理路[J]. 教师教育学报, 2021(1): 22-29.
- [2] 中华人民共和国教育部. 教育部: 23省份已明确“县管校聘”实施路径要做到“五个坚持”[EB/OL]. (2019-11-29) [2021-03-06]. [http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/51594/mtbd/201912/t20191203\\_410640.html](http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/51594/mtbd/201912/t20191203_410640.html).
- [3] 汪丞. 教师定期交流的政策困境与对策——基于政策工具的视角[J]. 教师教育研究, 2020(1): 20-26.
- [4] 王艳丽. “县管校聘”教师流动政策的困境与对策[J]. 人才资源开发, 2020(20): 13-14.
- [5] 姜超, 邬志辉. 校长教师交流轮岗机制: 类型、评价和建议[J]. 现代教育管理, 2015(11): 80-85.
- [6] 侯洁, 李睿, 张茂聪. “县管校聘”政策的实施困境及破解之道[J]. 中小学管理, 2017(10): 29-32.
- [7] TURNPENNY J, RADAELLI C M, JORDAN A, et al. The policy and politics of policy appraisal: emerging trends and new directions[J]. Journal of European Public Policy,

- 2009(4):640-653.
- [8] 吴宾,齐昕. 如何识别政策执行中的政策模糊性与冲突性——基于政策文献量化方法的探索性研究[J]. 理论学刊,2020(3):101-110.
- [9] 孙志建.“模糊性治理”的理论系谱及其诠释:一种崭新的公共管理叙事[J]. 甘肃行政学院学报,2012(3):55-71,127.
- [10] 王洛忠,都梦蝶.“限塑令”执行因何遭遇阻滞——基于修正后“模糊-冲突”框架的分析[J]. 行政论坛,2020(5):69-80.
- [11] 理查德·马特兰德. 综述关于执行的文献:政策执行的模糊-冲突模型[M]//理查德·J·斯蒂尔曼二世. 公共行政学:概念与案例. 竺乾威,扶松茂,等译. 北京:中国人民大学出版社,2004:618-621.
- [12] 姚尚建,刘铭秋. 从政策试点到制度示范——发展型国家的治理转向[J]. 学术界,2020(8):25-32.
- [13] 官华,杨朴. 社区教育政策执行差异性研究——基于模糊-冲突模型的分析[J]. 职教论坛,2018(9):78-85.
- [14] 官华,刘英. 基于模糊-冲突模型的义务教育均衡发展政策分析[J]. 南方论刊,2017(8):46-49.
- [15] 王正惠. 模糊-冲突矩阵:城乡义务教育一体化政策执行模型构建探析[J]. 教育发展研究,2016(6):9-17.
- [16] 王正青. 推进县域义务教育均衡发展的探索与实践——基于社会生态系统理论视角[J]. 教师教育学报,2017(5):82-88.
- [17] 苟兴朝. 农业供给侧结构性改革成本控制及其分担研究[J]. 新疆社会科学,2018(5):44-51,162-163.
- [18] 许经勇. 论改革成本与改革进程[J]. 当代财经,1995(11):9-11,64.
- [19] 周雪光. 组织社会学十讲[M]. 北京:社会科学文献出版社,2003:194.
- [20] 褚宏启. 教育政策学[M]. 北京:北京师范大学出版社,2011:195.
- [21] 苏君阳. 新时代我国教育督导职能定位的基本原则及其内容未来建构[J]. 教育学报,2020(5):28-35.
- [22] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》[EB/OL]. (2020-02-19) [2021-03-22]. [http://www.gov.cn/zhengce/2020-02/19/content\\_5480977.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-02/19/content_5480977.htm).

## The Practical Logic and System Supply of Implementing the Policy of "School Employing and Count Government Administrating": From the Perspective of Ambiguity-Conflict Model

CHEN Qingli<sup>1</sup>, CAI Wenbo<sup>2</sup>

(1. Provincial Centre For Primary and Secondary School Teacher Development, Shaoguan College, Shaoguan 512005, China;  
2. Normal College, Shihezi University, Shihezi 832003, China)

**Abstract:** The "Xian Guan Xiao Pin" policy (which means the school employs the teachers and the county government is responsible for their administration) may promote the rational flow of teachers in the stage of county compulsory education, realizing the balance of teachers and improving educational equity. At present, there are great differences in the implementation of this policy in different regions. The "ambiguity-conflict" model holds that ambiguity and conflict are the internal attributes of policy itself. Based on this model, a classification framework is constructed from four aspects, which are "low ambiguity with low conflict", "low ambiguity with high conflict", "high ambiguity with high conflict" and "high ambiguity with low conflict". Through the policy texts and field investigation of four typical counties and districts in G Province, it is found that geographical location, economic situation of a county, the number of teachers and the original system of teacher exchange are the major factors in the implementation of the "Xian Guan Xiao Pin" policy. In view of this, we should build a cost sharing mechanism at different levels, improve the incentive mechanism for different provinces, cities, counties and districts based on the principle of on-demand incentive, and implement the special supervision mechanism of the reform.

**Key words:** the "Xian Guan Xiao Pin" policy; policy implementation; practical logic; system supply; ambiguity-conflict model

收稿日期:2021-04-07

责任编辑 邱香华