

我国乡村教师政策工具的问题检视及优化方略

——基于麦克唐纳与艾莫尔的分析框架

陈 荟, 李 晨 程

(西南大学 西南民族教育与心理研究中心, 重庆 400715)

摘要:乡村教师队伍建设作为一项系统性的教育民生工程,是全面推进乡村振兴战略的重要环节,是深化教育改革的关键所在。基于政策工具视域,建立“乡村教师政策工具分类(X轴)—乡村教师队伍建设领域(Y轴)”二维分析框架,对21世纪以来我国乡村教师政策进行系统考察和计量分析,将有关政策内容划分为师德建设、师资补充、生活待遇、教师编制、职称评聘、城乡流动、能力素质、荣誉制度八大主题,将政策工具划分为命令型、激励型、能力建设型、系统改革型和劝诫型五大类型。通过研究发现,我国乡村教师政策体系初步确立,但部分建设领域政策供给相对缺失;国家相关部门联合颁布乡村教师政策,但参与主体聚类形式单一;政策工具组合类型多元,但系统化协作程度不高;政策工具使用重心迁移,但命令型工具的使用仍旧过溢。优化我国乡村教师政策,应该关注乡村教师队伍建设薄弱领域,完善政策供给体系;协同多方主体参与建言献策,实现决策正向“激励相容”;依循“整体—部分”建构理路,促进政策工具配置系统化、科学化;强化政策工具监管评估,兼顾长期效益和短期效益。

关键词:乡村教师政策;乡村振兴战略;政策工具配置;政策效益;政策评估

中图分类号:G520 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2024)01-0100-11

基金项目:国家社会科学基金项目“中华民族共同体视域下西南民族杂居区教育发展路向研究”(20BMZ080),项目负责人:陈荟。

作者简介:陈荟,教育学博士,西南大学西南民族教育与心理研究中心副教授,硕士生导师;李晨程,教育学硕士,西南大学西南民族教育与心理研究中心科研助理。

乡村教师队伍建设是全面推进乡村振兴战略的重要环节,是深化教育改革的核心领域。乡村教师是以“乡村地理场域”和“教师职业身份”所规定的一种社会角色。自古以来,他们栖身乡村社会,具有知识精英的地位,为乡村社会发展提供必要的文化输出和智力支持。时至今日,乡村教师的生活空间经历了从“乡村沉浸”到“乡村脱嵌”的重大历史变迁,俨然形成了一个“悬浮”于乡村社会生活之外的特殊群体,其发展愈加受到国家政策的强烈影响。尤其是21世纪以来,我国不断加强乡村治

理、深化农村综合改革,从“三农”问题,到“城乡一体化”建设,再到“乡村振兴战略”的实施,乡村的教育民生工程一直备受瞩目。处在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点,乡村教师队伍建设的使命正逐渐由服务全面建成小康社会向服务乡村振兴和全面建设社会主义现代化国家过渡^[1],乡村教师被寄予更高的社会期望。众所周知,乡村教育振兴是乡村振兴战略的重要组成部分,对乡村全面振兴具有巨大的促进作用,而乡村教师队伍建设又是乡村教育振兴的重中之重。但与之相悖,乡村学校教

师数量不足、结构失衡、能力不强等问题日益严峻。为化解乡村教师“下不去、留不住、教不好”的现实困境,近年来,我国政府出台了支持乡村教师发展的系列文件,涉及师资补充、生活待遇、教师编制、职称评聘、能力素质等多层面。乡村教师队伍建设的工作路线及纲领日趋专业化、系统化。政策文本为考察国家治理的内部动力学提供了科学依据^[2],对了解政策制定过程、批判性政策评估也颇具价值。鉴于此,本研究从政策工具的视角尝试分析 21 世纪以来乡村教师政策促进乡村教师队伍建设、推进乡村振兴战略的政策成效,以期厘清政策遗留问题与疏漏,防御政策制定和执行的潜在风险,进一步优化和完善乡村教师政策工具的使用与配置。

一、分析框架与分析方法

(一)政策选择

本研究以 2000 年 1 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日为检索时间段,以“乡村振兴战略”“乡村教育”“乡村教师”为主题词,系统检索中共中央、国务院、教育部、财政部、国家发展改革委等官方网络平台的相关文件。共计检索到 48 份与乡村教师有关的政策文本(详见表 1),并参照以下标准进行了遴选:其一,发文机构是中共中央和国务院以及国务院下属各部委或其他特设直属机构;其二,发文内容与乡村教师队伍建设密切相关;其三,发文类型为法律条例、改革方案、指导意见、计划通知等,不包括各类报告、讲话。

表 1 我国乡村教师相关政策文件

序号	政策文件名称	发文机构	发布时间
1	《教育部办公厅关于开展县域义务教育优质均衡创建工作的通知》	教育部办公厅	2021
2	《教育部等九部门中西部欠发达地区优秀教师定向培养计划》	教育部、中央宣传部、中央编办、国家发展改革委、财政部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部、中国人民银行、国家乡村振兴局	2021
3	《教育部 国家发展改革委 财政部关于深入推进义务教育薄弱环节改善与能力提升工作的意见》	教育部、国家发展改革委、财政部	2021
4	《教育部 财政部关于实施中小幼儿园教师国家级培训计划(2021—2025 年)的通知》	教育部、财政部	2021
5	《教育部等四部门关于实现巩固拓展教育脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》	教育部、国家发展改革委、财政部、国家乡村振兴局	2021
6	《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈关于加快推进乡村人才振兴的意见〉》	中共中央、国务院	2021
7	《教育部等六部门关于加强新时代乡村教师队伍建设的意见》	教育部、中央组织部、中央编办、国家发展改革委、财政部、人力资源和社会保障部	2020
8	《教育部办公厅关于进一步做好乡村教师生活补助政策实施工作的通知》	教育部办公厅	2020
9	《中共中央、国务院印发〈中国教育现代化 2035〉》	中共中央、国务院	2019
10	《中共中央 国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》	中共中央、国务院	2019
11	《国务院办公厅关于印发教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》	国务院办公厅	2019
12	《教育部办公厅关于开展中西部乡村中小学首席教师岗位计划试点工作的通知》	教育部办公厅	2019
13	《国务院办公厅关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》	国务院办公厅	2018
14	《国务院办公厅关于转发教育部直属师范大学师范生公费教育实施办法的通知》	国务院办公厅	2018
15	《教育部等五部门关于印发〈教师教育振兴行动计划(2018—2022 年)〉通知》	教育部、国家发展改革委、财政部、人力资源和社会保障部、中央编办	2018
16	《国务院办公厅关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》	国务院办公厅	2018

续表

序号	政策文件名称	发文机构	发布时间
17	《教育部 财政部关于印发〈银龄讲学计划实施方案〉的通知》	教育部、财政部	2018
18	《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》	中共中央、国务院	2018
19	《国务院办公厅关于进一步加强控辍保学提高义务教育巩固水平的通知》	国务院办公厅	2017
20	《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》	国务院	2016
21	《教育部 人力资源和社会保障部关于向乡村学校从教 30 年教师颁发荣誉证书的决定》	教育部、人力资源和社会保障部	2016
22	《国务院办公厅关于加快中西部教育发展的指导意见》	国务院办公厅	2016
23	《教育部关于加强师范生教育实践的意见》	教育部	2016
24	《国务院办公厅关于印发乡村教师支持计划(2015—2020 年)的通知》	国务院办公厅	2015
25	《教育部 财政部关于改革实施中小学幼儿园教师国家级培训计划的通知》	教育部、财政部	2015
26	《中央编办 教育部 财政部关于统一城乡中小学教职工编制标准的通知》	中央编办、教育部、财政部	2014
27	《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》	教育部、财政部、人力资源和社会保障部	2014
28	《教育部关于教师参与志愿服务活动的指导意见》	教育部	2014
29	《教育部 国家发展改革委 财政部关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的意见》	教育部、国家发展改革委、财政部	2013
30	《教育部关于深化中小学教师培训模式改革全面提升培训质量的指导意见》	教育部	2013
31	《国务院办公厅关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》	国务院办公厅	2012
32	《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》	国务院	2012
33	《国务院关于加强教师队伍建设的意见》	国务院	2012
34	《教育部 中央编办 国家发展改革委 财政部 人力资源和社会保障部关于大力推进农村义务教育教师队伍建设的意见》	中央编办 国家发展改革委 财政部 人力资源和社会保障部	2012
35	《教育部 财政部关于实施“中小学教师国家级培训计划”的通知》	教育部、财政部	2010
36	《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》	国务院	2010
37	《教育部办公厅关于组织实施 2009 年中西部农村义务教育学校教师远程培训计划的的通知》	教育部办公厅	2009
38	《国务院办公厅转发人力资源和社会保障部财政部教育部关于义务教育学校实施绩效工资的指导意的通知》	国务院办公厅	2008
39	《关于印发高等学校、义务教育学校、中等职业学校等教育事业单位岗位设置管理的三个指导意见的通知》	人事部	2007
40	《关于组织开展高校毕业生到农村基层从事支教、支农、支医和扶贫工作的通知》	人事部	2006
41	《教育部 财政部 人事部 中央编办关于实施农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划的通知》	教育部、财政部、人事部、中央编办	2006
42	《教育部关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见》	教育部	2006
43	《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》	国务院	2005
44	《国务院批转教育部 2003—2007 年教育振兴行动计划的通知》	国务院	2004
45	《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》	国务院	2003
46	《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》	国务院办公厅	2002
47	《国务院办公厅转发中央编办、教育部、财政部关于制定中小学教职工编制标准意见的通知》	国务院办公厅	2001
48	《国务院关于基础教育改革与发展的决定》	国务院	2001

(二)分析框架

政策工具是政府及相关职能部门为解决某一社会问题或实现政策目标而采取的具体手段和方式^[3]。作为当代公共管理研究的重要领域,任何一项理想的政策设计都离不开合理、系统、科学的政策工具选择。只有选择合理、系统、科学的政策工具,才能通过平衡工具结构与功能优势互补,实现政策回馈,达到政策预期效果。

依据不同的标准,政策工具的分类也有所区别。“荷兰经济学家科臣(E. S.Kirschen)最早试图对政府工具加以分类……他整理出64种一般化工具,但未加以系统理论分析”^[4]。美国学者施耐德(A. Schneider)和英格拉姆(H. Ingram)从政府行为何以引导目标群体的行为方法的角度,将政策工具分为权威型、激励型、能力建设型、象征及劝告型、学习型^[5]。加拿大者豪利特(M. Howlett)和拉米什(M. Ramesh)“根据政策工具的强制性程度来分类,将政策工具从宏观上分为自愿性工具(非强制性工具)、强制性工具和混合性工具三类”^[6]。美国学者麦克唐纳(L. M. McDonnel)和艾莫尔(R. F. Elmore)根据政策工具所希望达到的目标,将其划分为命令型、激励型、能力建设型、系统改革型和劝诫型^[7]。

相较其他学者的政策工具分类,麦克唐纳和艾莫尔更关注在具体环境下利用各类政策工具最大限度地达成理想目标,以及各类政策工具的使用前提、执行成本等。这一政策工具分类方法能够在复杂政策环境下敏锐地捕捉问题的关键要素,对政策制定者、管理者、实施者以及政策工具的功能与使用进行微观解构,找到政策空白、冲突、重复、补充的重点内容,从而为确定涉及复杂、多重管辖权问题的优先事项和弥补差距提供科学理路,是目前公共政策研究领域的重要权威方法论之一,得到学界的广泛认可。另外,麦克唐纳和艾莫尔曾将美国新进教师素质和能力下降问题作为分析对象,对各类政策工具的弹性选择与使用倾向进行了合理解释,如政府可以采取命令型工具要

求教师应聘者必须通过资格能力测试,或者采取激励型工具向新入职教师提供额外工资补偿,以及采用能力建设型工具来强化州级教师培训^[8]。我国的乡村教师政策是“孕育国情民性”的产物,若有“深耕传统与本土”的研究方法和理论,或许能够更大限度地为社会“解毒”,消除社会性病征,但目前而言,我国学界仍未形成成熟的、充分契合我国国情的特色研究方法及相关理论。而麦克唐纳和艾莫尔的研究案例与我国乡村教师政策干预的思路高度一致,能够有效阐释和破解我国乡村教师“下不去、留不住、教不好”等现实问题,具有借鉴意义和参考价值。

1. X 维度:乡村教师政策工具类型

依据麦克唐纳与艾莫尔的分析框架,本研究对乡村教师政策文本进行分类检视,将横向维度的政策工具类型分为命令型、激励型、能力建设型、系统改革型、劝诫型。

命令型政策工具是指规范某一社会群体行为的要求或对违背规则的人所实施的处罚^[7],常使用“落实”“必须”“禁止”等词语表述。关于乡村教师的命令型政策工具常用词语包括“师德考核”“补助标准”“待遇保障”“禁占编制”等。激励型政策工具是指给予个体或机构物质奖励以促进目标群体的行动或服务^[7],常使用“投入”“拨款”“奖励”等词语表述。关于乡村教师的激励型政策工具常用词语则包括“资源投入”“待遇补偿”“财政支持”“从教奖励”等。能力建设型政策工具是指依靠教育、培训、指导等方式提升目标群体的综合能力^[7],常使用“培养”“培训”“教育”等词语表述。关于乡村教师的能力建设型政策工具常用词语则包括“师德培育”“专家指导”“轮岗走教”“教研整合”等。系统改革型政策工具是指通过改革以调整个人或机构的权力,继而完善公共服务制度^[7],常使用“改革”“改善”“整合”等词语表述。关于乡村教师的系统改革型政策工具常用词语则包括“调剂编制”“县管校聘”“购买服务”“国培计划”等。劝诫型政策工具是指采用引导信号向目标群体传递价值意念,引导目标群体依据政

策目标自觉调整行为^[9],常使用“引导”“鼓励”“宣传”等词语表述。关于乡村教师的劝诫型政策工具常用词语则包括“师德引导”“鼓励支教”“模范表彰”“学习榜样”等。在二维分析框架下,本研究将上述五种政策工具作为横轴(X 维度),以此为基础开展计量分析。

2. Y 维度:乡村教师队伍建设领域
本研究对乡村教师政策文本进行精化处理,依据乡村教师政策内容要素及属性将其划

分为师德建设、师资补充、生活待遇、教师编制、职称评聘、城乡流动、能力素质、荣誉制度八大主题^[8]。在二维分析框架下,本研究将上述乡村教师队伍建设八大主题作为纵轴(Y 维度),以此为基础,对乡村教师队伍建设不同领域的政策工具进行检视

基于上述分析,本研究最终建立“基于政策工具的乡村教师政策二维分析框架”(见图 1)。

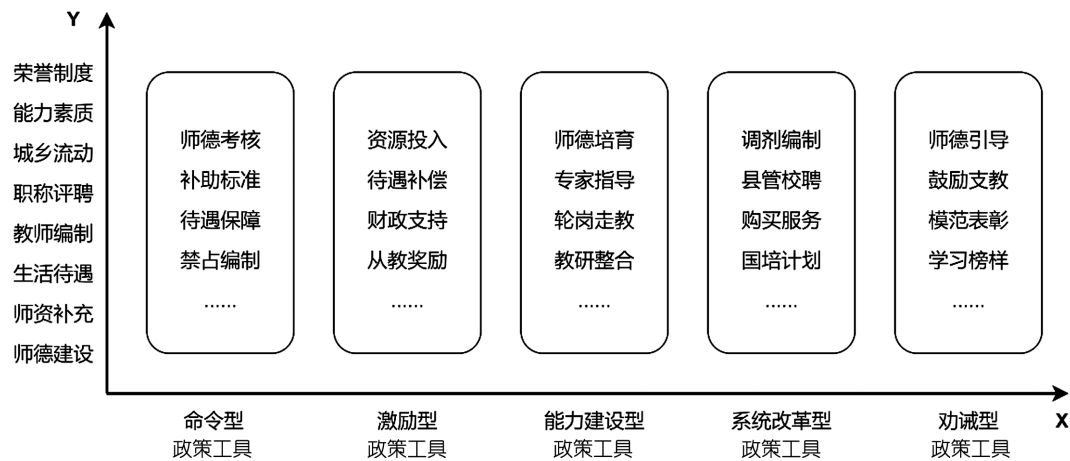


图 1 基于政策工具的乡村教师政策二维分析框架

(三)编码统计
编码统计是乡村教师政策工具的分析基础。本研究基于麦克唐纳与艾莫尔的政策工具分析框架,分析各类政策的基本内容,概括政策工具类型、关键词等编码信息。在微观分

析过程中,本研究聚焦政策文本关涉的问题及解决措施,参照“政策主题-政策工具类型”的编码方式,对政府文件相关内容进行逐句编码,类归所属政策工具,建立“我国乡村教师政策文本的分析单元编码”(详见表 2)。

表 2 我国乡村教师政策文本的分析单元编码

编号	政策主题	内容分析单元	政策工具类型	编码
1	师德建设	开展多种形式的师德教育,把教师职业理想、职业道德、法治教育、心理健康教育等融入职前培养、准入、职后培训和管理的全过程	能力建设型	1—3
		弘扬乡村教师坚守岗位、立德树人、淡泊名利、甘于奉献的崇高精神	劝诫型	1—5
2	师资补充	各受援县教育局与拟招募讲学教师签订银龄教师讲学服务协议,协议一年一签,明确双方的权利和义务,正式签约前,讲学教师需要提供近六个月体检报告	命令型	2—1
		高校毕业生取得教师资格并到乡村学校任教一定期限,按有关规定享受学费补偿和国家助学贷款代偿政策	激励型	2—2
		推进本土化培养,面向师资补充困难地区逐步扩大乡村教师公费定向培养规模	系统改革型	2—4
.....				
8	荣誉制度	鼓励和引导社会力量建立专项基金,对长期在乡村学校任教的优秀教师给予物质奖励	激励型	8—2
		国家对在乡村学校从教 30 年以上的教师按照有关规定颁发荣誉证书	劝诫型	8—5

二、乡村教师政策的计量分析
本研究依据麦克唐纳与艾莫尔的分析框

架,通过分析发现,21 世纪以来我国乡村教师政策工具的使用与分布呈现较明显的不均衡现象。

其一,我国乡村教师政策工具的使用聚类现象突出(见图 2、表 3)。第一类是使用频次最高的命令型工具,共计出现 323 次,占比 31.54%。第二类是使用频次较高的能力建设型工具、系统改革型工具,分别出现 228 次、185 次,分别占比 22.27%、18.07%;第三类是使用频次较低的激励型工具、劝诫型工具,分别出现 149 次、139 次,分别占比 14.55%、13.57%。

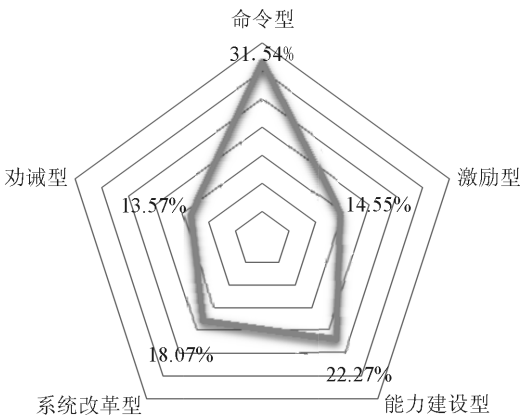


图 2 我国乡村教师政策的工具类型分布

其二,在不同的政策主题下或在乡村教师队伍建设领域的不同维度,我国乡村教师政策工具的使用频次差异显著(见图 3、表 3)。在能

力素质维度,政策工具使用频次最多,共计 264 次,占比为 25.78%。在生活待遇维度、师资补充维度,政策工具使用频次较多,分别为 211 次、200 次,占比分别为 20.61%、19.53%。在教师编制维度、城乡流动维度,政策工具使用频次较少,分别出现 104 次、95 次,占比分别为 10.16%、9.28%。在职称评聘方面、师德建设方面、荣誉制度方面,政策工具使用频次最少,分别出现 60 次、50 次、40 次,占比分别为 5.86%、4.88%、3.90%。

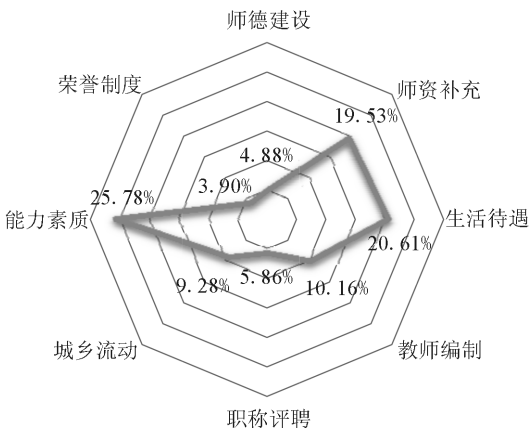


图 3 我国乡村教师政策的主题分布

表 3 我国乡村教师政策主题与政策工具二维分布

政策主题	命令型 (次)	激励型 (次)	政策工具类型能力建设型 (次)	系统改革型 (次)	劝诫型 (次)	总计 (次)
师德建设	14	0	26	0	10	50
师资补充	42	24	45	34	55	200
生活待遇	107	76	0	21	7	211
教师编制	61	0	0	34	9	104
职称评聘	30	10	2	17	1	60
城乡流动	22	3	19	38	13	95
能力素质	47	15	136	41	25	264
荣誉制度	0	21	0	0	19	40
总计	323	149	228	185	139	1024

三、乡村教师政策工具的使用成效与问题检视

通过检视我国乡村教师政策工具的使用和分布情况,发现一系列政策实施在取得一定成效的同时,也存在着许多问题。

(一)乡村教师政策体系初步确立,但部分建设领域政策供给相对缺失

乡村教师队伍建设是推进乡村振兴战略、

深化教育改革的系统工程,内含政策体系完善诉求。依据麦克唐纳与艾莫尔的分析框架发现,我国乡村教师政策体系已初步确立,总体呈现“纵横交错”的经纬格局。以乡村教师队伍建设为主题,分别深入不同层面,通过目标对象与支持体系的聚合作用,构建政策体系,最大限度地正向回馈每一位乡村教师,为我国乡村教师队伍建设提供全方位、多层次、系统化政策保障。横向检视乡村教师队伍建设领

域(Y轴)各维度,能力素质、师资补充、生活待遇等主题区间政策供给相对充足,教师编制、城乡流动、职称评聘等主题区间政策供给则相对欠缺,这一现象与政策主题及政策执行实效相关。

具体而言,能力素质、师资补充、生活待遇等方面集中反映了乡村教师“下不去、留不住、教不好”的突出问题,是乡村教师政策关注和建构的焦点。因此,近年来,“硕师计划”“特岗计划”“免师计划”等一系列教育改革渐入“深水区”,财政性梯度补偿机制不断完善,推动了乡村教师群体可持续性、专业化发展。截至2018年底,我国共招聘75.4万名特岗教师到乡村执教,覆盖中西部1千多个县的3万余所乡村幼儿园及中小学校,年度财政拨款45亿元,惠及中西部8万余所乡村学校的127万名教师^[10]。2019年至2021年,我国又招聘了近29万人,其中2019年招聘10万人,2020年招聘10.5万人,2021年招聘8.4万人^[11]。反观教师编制、城乡流动、职称评聘等主题区间政策供给相对缺失,常常因起点高、阻力大、见效慢等一系列困境遭到决策主体的回避。由于城乡差异影响,乡村教师群体长期处在劣势地位,被动、观望、坐等习惯削弱了其作为乡土知识精英的自治意识^[12],更在换岗、分流、辞聘等问题上承担底层风险。纵使优质师资补充能够在某种程度上促进教师编制、城乡流动、职称评聘等方面显性增值,也需深入推敲。此外,教师编制、城乡流动、职称评聘等主题内容设计需审慎观照我国现行人事管理制度,政策执行离不开政府部门通力合作。但目前,经济欠发达乡村地区基层单位普遍缺乏系统的领导管理体制与服务运行机制,具有独立意识的乡村治理者其行动往往在职责理性与经济理性间动态交换,徘徊于国家制度与乡村人情的衡量^[13],系统改革存在利益主体博弈冲突、操作风险高、反馈周期长等诸多现实疑难问题。鉴于此,精准定位、精准规划、精准供给薄弱建设领域政策,理应作为往后乡村教师队伍建设

工作的重要内容。

(二)国家相关部门协同颁行乡村教师政策,但参与主体聚类形式单一

乡村教师队伍建设作为一项系统性的教育民生工程,关涉利益诸多、问题繁复,需要多方主体协同参与建言献策。我国乡村教师政策的制定总体呈现中共中央、国务院及所属部委“共商共治”趋势,形成“联合商榷,协同推进”的工作机制,以期最大限度地保障相关政策的落实。例如《教师教育振兴行动计划(2018—2022年)》(教师〔2018〕2号)的颁布,就是根据目标群体特殊性及建构维度宽泛性的特征,由教育部、国家发展改革委、财政部、人力资源和社会保障部、中央编办等五部门“共商共治”的结果。

然而,国务院及所属部委在“联合商榷,协同推进”的同时一定程度上出现了参与主体的聚类单一现象。就决策主体参与度而言,国务院、教育部、财政部所署名的政策占比分别为45.83%、54.17%、31.25%,其他部委所署名的政策占比则很小,总体呈现出“国务院统筹主导,教育部重点负责、财政部协同共治”的基本布局。诚然,这一布局在很大程度上反映了教育部在推进乡村教师队伍建设工作中的权力优势和责任担当,但繁复的乡村教师队伍建设系统工程仅靠少数政府部门可谓“心余力绌”。无论是“中西部乡村中小学首席教师岗位计划试点工作”,还是“银龄讲学计划”,以及县(区)域内义务教育学校教师交流轮岗,皆需要国家发展改革委、人力资源和社会保障部、中央编办等多方协同,联合推进。由此观之,廓清国家各部委职能权限,协同多方参与政策设计,是乡村教师政策的优化理路。

(三)政策工具组合类型多元,但系统化协作程度不高

教育政策工具配置是一项兼顾价值负载与预期目标的系统工程。无论何种政策工具皆有其本质属性,离不开一般性假设前提或作用情境,否则难以抵达政策理想与预期目

标^[14]。考察乡村教师队伍建设领域内政策工具配置的系统化程度发现,政策工具组合类型多样化,但政策主题内外衔接仍旧存在缝隙,整体性、协调性明显不足。

通过“政策工具分类(X轴)—乡村教师队伍建设领域(Y轴)”二维分析框架,检视乡村教师政策八大主题与政策工具的配置使用情况,发现师德建设主题普遍采用“命令型政策工具+能力建设型政策工具”的组合形式,辅以劝诫型政策工具,但关于考评奖惩、责任监督、教育培训、宣传引导等方案的细节性表述相对缺失。师资补充主题与政策工具配置相对均衡,涉及财政专项补偿、公费定向培养、鼓励乡村支教等多样化、特色化渠道。生活待遇主题普遍采用“命令型政策工具+激励型政策工具”的组合形式,但中央与地方财政承担比例及专项补助金额尚未明确基本参考限度,艰苦偏远地区乡村教师面临潜在的生存风险。教师编制主题使用命令型政策工具最多,系统改革型政策工具次之,但命令型政策工具过溢则会削弱政策“在地化”操作弹性,且加剧权力转移过程中利益主体博弈冲突。职称评聘主题一般采用“命令型政策工具+系统改革型政策工具”的组合形式。目前虽有城市教师晋升高級职称应有一年以上乡村学校或薄弱学校任教经历等准入条件,却没有关于城市教师下乡教学期间绩效的制度性考核评级。如何确保城市教师主动流向偏远地区薄弱学校,是否仅在规定时间内达到教学流动要求即允许参评,其正义尺度值得商榷。城乡流动主题以系统改革型政策工具为主导,聚焦县管校聘制度改革,但部分政策渗透力弱、配套措施匮乏、操作难度较大。能力素质主题使用能力建设型政策工具最多,并辅以命令型、激励型、系统改革型、劝诫型政策工具,在固定培训学时、保障教研经费、专家指导交流、鼓励在职深造等多种措施支持下,相关政策逐渐成熟。荣誉制度主题普遍采用“激励型政策工具+劝诫型政策工具”的组合形式,物质奖励与精神表彰偕行,

最大限度地激发目标群体内部动机。综上所述,开放思维,突破传统思维习惯,辩证地审视政策工具配置所需人、物、环境三要素及其相互关系,理应作为乡村教师队伍建设工作的重要内容。

(四)政策工具使用重心迁移,但命令型工具仍旧过溢

政治环境是影响教育政策工具配置的重要因素之一^[15]。一般而言,民主政治氛围下的教育政策工具配置往往引导公众广泛参与,注重人文关怀。通过政策工具分类检视发现,近年来,我国乡村教师政策工具使用重心逐渐由命令型政策工具向能力建设型政策工具过渡,政策执行正转变为一项回应社会焦虑、释放公共权力、呼唤舆论监督的系统工程。除命令型政策工具之外,能力建设型政策工具是激励型、系统改革型、劝诫型政策工具的1.23~1.64倍。究其根源,一是受能力建设型政策工具本身的价值阈限影响。这类政策工具依托以下三个假设情境:目标群体没有实现政策目的的能力;政府投入人力、财力、物力资源后能促使施政主体达到既定目的;赋予目标群体自主选择权^[16]。聚焦乡村教师队伍建设领域,能力建设型政策工具涉及师德建设、师资补充、职称评聘、城乡流动、能力素质等多个政策主题。诚然,该政策工具存在管理成本高、反馈周期长等劣势,但从动力原点形塑乡村教师群体、发掘其价值潜能,恰是乡村教师队伍建设的根本之策。二是能力建设型政策工具与乡村教师队伍建设诉求非常契合。从长远而言,乡村教师群体可持续、专业化发展取决于其自身行动潜能。能力建设型政策工具以提升乡村教师群体的职业道德、综合素质、专业能力等作为政策目标,在乡村教师政策工具配置中受到青睐。

反观命令型政策工具,其使用频次是能力建设型、激励型、系统改革型、劝诫型政策工具的1.42~2.32倍,凭借其成本低、效力强等显性优点在乡村教师政策中得以广泛使用。作

为乡村振兴战略及教育改革的核心领域,乡村教师队伍建设工作逐渐深入,国务院及所属部委之间的协作也一直处于积极的调适状态。命令型政策工具使用过溢则会导致政策僵化,降低公众参与度,甚至激化多方决策主体矛盾。值得关注的是,劝诫型政策工具使用频次最少,占比仅为 13.57%。该政策工具以引导性话语传递某种观念或行为,政策效力难以预测,但通过对行动主体进行社会主义核心价值观的引导,能从其内部激发行为动机或精神力量,这与乡村教师队伍建设的长远目标吻合。由此观之,在乡村教师政策工具配置过程中,劝诫型工具的使用亟须加强。

四、乡村教师政策工具的优化方略

国家教育政策是推进乡村教师队伍建设工作的前提。乡村教师政策工具的选择及组合应注重科学性、系统性、高效性,进一步完善乡村教师政策体系,促进乡村教师群体可持续、专业化发展。

(一)关注乡村教师队伍建设薄弱领域,完善乡村教师政策供给体系

精准聚焦乡村教师队伍建设薄弱领域,靶向施策,注重长效机制,是我国乡村教师队伍建设工作的肯綮所在。近年来,我国乡村教师政策供给体系初步确立,但还不完善。结合教师编制、城乡流动、职称评聘等领域政策供给相对缺失的情况,本研究提出以下政策建议。第一,建构乡村教师资源大数据平台,为薄弱领域政策供给“量体裁衣”。国家相关部门应对乡村教师换岗、分流、辞聘等一系列数据进行挖掘、分析、建模,绘制乡村教师资源地图^[17],通过教育公共服务平台实时监测乡村义务教育学校教师资源的层级分布状况,联合教育部、人力资源和社会保障部、国家发展改革委、中央编办等出台专项政策细则,以期均衡优质人才资源配置。第二,廓清教育行政部门的乡村教师资源配置权限,优化财政供养人员结构。教育部、人力资源和社会保障部、财政

部等理应协同推进城乡教师编制、流动、评聘方式改革,将义务教育阶段教师与党政机关工作人员的编制相分离^[18],实施专项编制管理,缓解财政供养人口压力。深化“县管校聘”改革,建立“教育部门管调配,人力资源和社会保障部门管总量”的乡村教师资源配置格局,打破乡村教师与其所在学校的捆绑关系,使乡村教师直接隶属教育系统,而非某一特定学校,借以强化教育行政部门在城乡学校之间弹性配置师资的权力。

(二)协同多方主体参与建言献策,实现决策正向“激励相容”

科学合理的政策内容设计,是政策能否“靶向瞄准,精确执行”的基本保障。参与政策制定者的有效联合、共商共治,则直接影响政策内容本身。乡村教师队伍建设是一项系统工程,需要政策制定者协同商榷、多方推进。针对各部委参与政策制定的形式单一问题,本研究提出以下政策建议。第一,厘清乡村教师队伍建设领域所牵涉的相关机构,建立“中共中央、国务院宏观调控,多部委联合参与”的决策模式,在“点面结合、分类施策”原则下,为解决具体问题提供政策支持。譬如教师编制专题关涉教育部、人力资源和社会保障部、财政部、国家发展改革委、中央编办等机构,需要明确各部委参与决策的权限及分工。此基础上,综合权衡各方行动意愿及共治参与可能,进一步规划乡村教师编制方式改革路线图。第二,凝聚社会多方力量,予以规范性制度保障程序正义。中央和地方政府需要在廓清社会力量参与权责的基础上,采取多种形式,最大限度地吸纳社会力量参与建言献策,推动乡村教师队伍建设,形成“多方治理、群策群力”的工作局面。

(三)依循“整体—部分”建构理路,促进政策工具配置系统化、科学化

政策供给的系统性、科学性,是政策有序推进的首要前提。政府围绕乡村教师队伍建设不同领域,采取多种方式配置政策工具,有

助于对症下药、有效化解复杂性、特殊性问题。目前,新时代乡村教师队伍建设改革渐入“深水区”,变革频繁、政策过激常会导致事倍功半,唯温和渐进式改革是未来工作之应然。结合我国乡村教师政策工具配置特征,依循“整体一部分”建构思路,本研究提出以下政策建议。第一,洞察乡村教师政策顶层架构及焦点问题,形成中国特色教育政策工具配置体系。在决策建模、框架分类、工具调控等方面,吸纳西方公共政策领域理论精华^[19],结合我国政治、经济、教育治理环境,挖掘乡村教师群体的“中国特色”,观照乡村教师队伍建设领域具体问题属性及差异,统筹安排,促进各类专题政策工具配置系统化、科学化。第二,建立“固定标准+弹性标准”的政策工具调适模式,完善相关配套措施。我国应科学观测记录现行政策落实情况,及时反馈,引导各级行政单位灵活协调、有序工作,缓和权力转移与利益主体博弈过程中的矛盾冲突,规避政策工具的使用错位,实现倍增效应。

(四)强化政策工具监管评估,兼顾长期效益和短期效益

在公共政策学领域,“政策工具作为决策者推行、部署和贯彻政策时采取的实际方法与手段,是连接政策目标与结果的‘桥梁’,是将政策目标转化为具体行动的路径和机制”^[20]。政府只有依据假设前提、作用情境,系统科学地配置政策工具,才能有效推进乡村教师队伍建设工作。鉴于我国乡村教师政策仍然呈现出以命令型工具为主导、能力建设型工具渐次增强、劝诫型工具相对缺失的基本格局^[21],本研究提出以下政策建议。第一,增补市场调节类工具,打通乡村教师政策多元评估渠道。通过绩效考核、购买服务、第三方评估等,重视乡村教师群体可持续性、专业化发展需要,实施分层分类的乡村教师素质培养专项计划^[22],持续强化能力建设型工具使用,同时注意与其他政策工具相结合。第二,适度加强劝诫型工具的使用,激发乡村教师群体内部潜能。以命令

型工具为调适点,对决策主体施压的同时,给予足够的信任,兼顾长期效益和短期效益。政府可通过各种网络媒体多渠道加强舆论宣传和引导,促进乡村教师群体把政策要求转化为实际行动,并辅以相应的制度保障机制,实现各类政策工具均衡配置,联合发力。

参考文献:

- [1] 李廷洲,陆莎,尚伟伟,等. 社会网络建构下的乡村教师政策执行研究[J]. 中国教育学刊,2020(7):50-55.
- [2] 黄萃,任毅,张剑. 政策文献量化研究:公共政策研究的新方向[J]. 公共管理学报,2015(2):129-137,158.
- [3] 褚宏启. 教育政策学[M]. 北京:北京师范大学出版社,2011:130.
- [4] 陈振明. 政府工具研究与政府管理方式改进——论作为公共管理学新分支的政府工具研究的兴起、主题和意义[J]. 中国行政管理,2004(6):43-48.
- [5] SCHNEIDER A, INGRAM H. Behavioral assumptionsof policy tools[J]. The Journal of Politics,1990,52(2):510-529.
- [6] 王义保,曹明. 公共政策分析[M]. 徐州:中国矿业大学出版社,2017:105.
- [7] MCDONNEL L M, ELMORE R F. Getting the jobdone: alternative policy instruments[J]. Educational Evaluation and Policy Analysis,1987,9 (2):133-152.
- [8] 姜金秋,田明泽,杨雨甜. 政策工具视角下《乡村教师支持计划》的实施路径与改进策略——基于31个省级政策文本的量化分析[J]. 教师教育学报,2020(6):92-102.
- [9] MCDONNEL L M. Assessment policy as persuasion and regulation[J]. American Journal of Education,1994,102 (4):394-420.
- [10] 边纪红. 图表:全国共有乡村教师290余万人[EB/OL]. (2019-02-26) [2013-04-26]. https://www.gov.cn/xinwen/2019-02/26/content_5368775.htm.
- [11] 特岗教师每年招聘多少人[EB/OL]. (2022-04-12) [2023-04-22]. <http://linfen.offcn.com/html/2022/04/71578.html>.
- [12] 刘丹丹,唐松林. 论城乡教师知识权力的不对称性:支配与依附[J]. 当代教育论坛,2014(4):55-63.
- [13] 冯晓平,江立华. 乡村振兴的系统性、跨时空性、实践性与路径选择[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2022(4):100-107,185.
- [14] 胡耀宗,马立超. 基于系统分析的教育政策工具配置模型构建[J]. 现代教育管理,2021(2):48-54.
- [15] LINDER S H, PETERS B G. Instruments of government:perceptions and contexts[J]. Journal of Public Policy,1989,9(1):35-58.
- [16] 马立超,胡耀宗. 流动儿童义务教育公用经费分担的政策

- 趋向与工具设计[J]. 现代教育管理,2019(2):64-69.
- [17] 薛二勇,单成蔚. 建立事权人权财权相统一的教师管理体制[N]. 中国教育报,2018-08-24(2).
- [18] 邹志辉,陈昌盛. 我国义务教育阶段教师编制供求矛盾及改革思路[J]. 教育研究,2018(8):88-100.
- [19] 马立超. 教育政策工具配置研究的全球视野与中国图景[J]. 上海教育科研,2020(3):25-30.
- [20] 包水梅,陈嘉诚. 政策工具视角下我国“双一流”建设高校教学评价政策偏好研究[J]. 高校教育管理,2022(5):40-51.
- [21] 姚松,曹远航. 新时期中央政府教育精准扶贫政策的逻辑特征及未来走向——基于政策工具的视角[J]. 湖南师范大学教育科学学报,2019(4):73-80.
- [22] 席梅红. 论乡村教师专业发展的政策支持——基于关心关系的伦理学视域[J]. 中国教育学报,2018(4):81-85.

Reviewing the Problems in Rural Teacher Policy Instruments and Optimization Strategies: Based on the Analysis Framework of McDonnel and Elmore

CHEN Hui, LI Chencheng

(Center for Studies of Education and Psychology of Ethnic Minorities In Southwest China,
Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: As a comprehensive education and livelihood project, the construction of the rural teacher workforce is an important aspect of promoting the strategy of rural revitalization and deepening educational reform. From the perspective of policy instruments, this paper establishes a two-dimensional analytical framework consisting of “classification of rural teacher policy instruments (X-axis)” and “construction of rural teacher workforce (Y-axis)”. It systematically investigates and quantitatively analyzes rural teacher policies in China in the 21st century. The relevant policy contents are classified into eight main themes: professional ethics development, teacher supply, living conditions, teacher establishment, professional title evaluation, urban-rural mobility, competency and qualities, and honor systems. The policy instruments are classified into five major types: command, incentive, capacity building, systematic reform, and advisory. Research findings indicate that China’s rural teacher policy system has been preliminarily established, but there is a relative lack of policy supply in certain construction areas. While relevant national departments jointly issue rural teacher policies, there is a lack of diversity in the forms of participation by stakeholders. The combination of policy instruments is diverse, but the level of systematic collaboration is not yet high. The focus of policy instrument usage has shifted, but the use of command-type instruments still tends to be excessive. To optimize China’s rural teacher policies, attention should be paid to weak areas in the construction of the rural teacher workforce, and the policy supply system should be improved. Multiple stakeholders should be involved in collaborative decision-making processes to achieve positive “incentive compatibility”. Following the principle of “whole-part” construction, the systematic and scientific allocation of policy instruments should be promoted. Additionally, strengthening the supervision and evaluation of policy instruments should consider both long-term and short-term benefits.

Key words: rural teacher policy; rural revitalization strategy; policy instrument allocation; policy benefits; policy assessment

责任编辑 秦 俭