

师范生教育政策执行模式探究

——基于“低模糊—高冲突”动态转化的视角

杜骄阳¹, 刘许¹, 赵江山², 李琼¹

(1. 北京师范大学教师教育研究中心, 北京 100875;

2. 中央民族大学附属中学呼和浩特分校, 内蒙古呼和浩特 010000)

摘要: 师范生教育政策有效执行是促进职前教师优质培养和推动教师队伍专业化的重要保障, 而当前政策制度与现实情况存在一定冲突。将“模糊—冲突”理论模型与师范生教育政策的动态执行情境相结合, 发现 2007 年以来我国师范生教育政策经历了目标导向多元共存与主体利益短暂兼容的试验性执行、程序操作亟待细化与主体利益冲突显现的象征性执行、制度体系转型优化与违约人数居高不下的政治性执行三个阶段。其中, 共识、屏障与自由裁量是自下而上推动试验性执行转向象征性执行的重要因素, 政策文本清晰规范与政策制定主体权力持续强化则是自上而下推动象征性执行转向政治性执行的重要因素。基于此, 提出优化我国师范生教育政策执行模式的构想, 即: 中央政府与教育部直属师范大学协力推进师范教育政策的地方辐射过程, 地方政府与地方师范院校转变冲突性质以促进我国师范生教育政策主动变通执行, 持续完善师范生教育元政策与配套政策体系。

关键词: 师范生教育政策; 政策执行; 目标导向; 主体利益; “模糊—冲突”模型

中图分类号: G650 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-8129(2024)06-0091-10

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国教师教育质量的评价体系研究”(19JJD880001), 项目负责人: 李琼; 北京师范大学教育学一流学科培优项目“新时代高质量教师教育体系与质量保障机制建设研究”(Y LXKPY-XBTC202203), 项目负责人: 李琼。

作者简介: 杜骄阳, 北京师范大学教师教育研究中心博士研究生; 刘许(通讯作者: 202431010066@mail.bnu.edu.cn), 北京师范大学教师教育研究中心博士研究生; 赵江山, 中央民族大学附属中学呼和浩特分校教师; 李琼, 教育学博士, 北京师范大学教师教育研究中心教授, 博士生导师。

一、问题的提出

师范生教育政策^①是我国建设高素质教师队伍、促进教育高质量均衡发展的重要举措, 并随着实践与理论的发展不断完善。2007 年, 《国务院办公厅转发教育部等部门关于教育部直属师范大学师范生免费教育实施办法(试行)的通知》(国办发〔2007〕34 号)首次提出在教育部直属师范大学实行师范生免费教育。此项政策对我国师范教育、基础教育及亲历政

策变化的广大师范生产生了深刻影响。2018 年, 《国务院办公厅关于转发教育部等部门教育部直属师范大学师范生公费教育实施办法的通知》(国办发〔2018〕75 号), 将师范生免费教育政策调整为师范生公费教育政策, 旨在建立健全师范生公费教育制度, 吸引优秀人才从教。“师范生‘公费教育’是对‘免费教育’政策的‘提档升级’, 其核心指向教师职业‘公共性’的提升”^[1]。作为对师范生教育政策实效的理性反思与综合判断, 学界针对职前教师培养^[2]、

^① 本文中“师范生教育政策”特指 2007 年至今师范生免费教育和公费教育整个政策历程。本文中“师范生”特指“师范生教育政策”的目标群体, 即由六所部属师范大学统一培养的职前教师。

免费教育师范生^[3]等主题开展了系统研究,并探讨了国家政策限定与学生自我发展的冲突、学生对政策内容认同度较低等问题^[4],为政策完善与实施推广提供了多角度参考。不难看出,师范生教育政策需要解决的问题与实现目标看似明了但仍存在不确定性,政策举措看似清晰但涉及的对象类型多样仍具有复杂性。同时,已有的师范生教育政策研究主要集中在探究静态情境的实施效果,对政策执行的动态转变尚缺乏必要回应。因此,本研究聚焦政策及其执行的纵向发展过程,梳理师范生教育政策文本和相关研究,并将“模糊—冲突”理论模型与系列政策动态执行情境紧密结合,旨在分析师范生教育政策执行的现实情况与主要问题,探索师范生教育政策执行的有效模式,提出政策执行模式的优化构想,以期提升政策执行的有效性。

二、“模糊—冲突”理论模型及其适应性调整

(一)“模糊—冲突”理论模型的内涵与应用

20世纪70年代初,在美国联邦政府大量公共政策与教育政策实施低效率背景下,政策研究者开始转向政策执行研究,并形成大量新的政策执行研究途径和理论模式^[5]。公共政策执行研究经历了关注政策执行问题、建立政策执行综合模型、强调多元科学研究方法与动态研究的三代理论实践。第三代政策执行研究者开始关注政策执行过程、政策执行效果与政策类型之间的关系。基于政策利益主体间的矛盾冲突和政策内容的清晰程度两条线索,理查德·马特兰德(Richard E. Matland)强调资源、权力、情境、地方层面联结力量四个支配性要素,建构了政策执行分析模型,即“模糊—冲突”理论模型^[6],如图1所示。与关注上层决策者的“自上而下”或基层执行者的“自下而上”政策执行研究途径不同,马特兰德依据政策的模糊和冲突程度构建了“模糊—冲突”整合型分析框架,避免了单一政策执行路径在复杂情境中的局限性,有效解释了政策执行在现实中

的不同呈现状态^[7]。该分析框架突破了单一线索的局限,因而成为了复杂政策执行分析的代表性框架^[8]。模糊性与冲突性是政策执行分析应考虑的两个核心维度。政策模糊性主要指政策文本、手段、目标等内容存在不明确的部分,指各主体对政策不一致或不确定的理解;政策冲突性主要指多元主体认为具体政策与自身利益紧密相关,但政策存在多个主体间因利益、观点、价值等差异影响政策执行的争议,最终影响政策目标的实现。“模糊—冲突”理论模型注重通过研判政策的模糊与冲突程度,将政策执行分成行政性、政治性、试验性和象征性四种模式,每种模式对应一种影响执行的支配性要素。具体而言:行政性执行为“低模糊—低冲突”型,其支配性因素是资源,因目标清晰且争议较少,故执行结果由“资源”决定;政治性执行为“低模糊—高冲突”型,因政策目标明确但主体间利益冲突较大,故“权力”成为政策执行的支配因素;试验性执行为“高模糊—低冲突”型,其支配性因素是微观层面的“情境”;象征性执行为“高模糊—高冲突”型,因政策模糊且多方矛盾较大,故基层联盟力量成为支配政策执行的关键因素。在具体的政策执行模式中,政策执行主体可以通过控制其支配性因素促进政策有效执行。大量研究表明“模糊—冲突”理论模型在公共政策执行研究中具有较强的适用性。国内学者立足本土政治、经济与文化等实际场域,进一步对“模糊—冲突”理论模型进行了适应性调整,并广泛应用于教育、管理等领域,如城乡义务教育一体化政策、社区教育政策、“限塑令”政策等。早期该模型应用研究曾因未严格按照该模型原理对模糊性、冲突性因素进行归纳而受到质疑,因此后续相关研究探讨并关注了本土政策研究中的对应概念范畴。例如,有学者综合易地扶贫搬迁个案特征,使用政策对象、补助标准、程序操作界定模糊性,使用主体利益、政策工具、问责机制界定冲突性^[9]。此外,国内教育政策执行相关研究多聚焦政策有效性分析,重点关注政策执行现状、影响因素及完善策略^[10]。

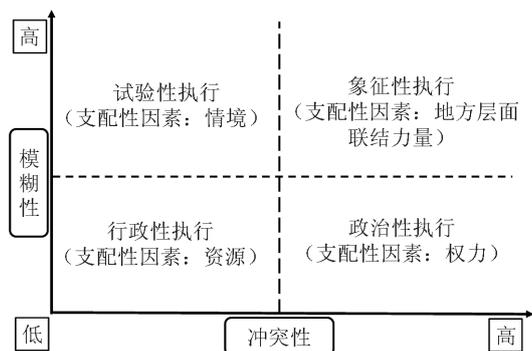


图1 “模糊—冲突”理论模型

(二)“模糊—冲突”理论模型的适应性调整

在师范生教育政策执行的动态发展过程中,模糊性和冲突性作为核心属性占据重要地位。国内学者基于适应性的考量认为“模糊—冲突”模型缺乏判断标准与解释力^[11]。本研究聚焦师范生教育政策执行过程,发现在政策执行的上下互动过程中政策目标与现实问题的解决仍存在不确定性、政策举措因涉及的对象类型多样仍存在复杂性。基于政策执行过程的动态发展视角,为探明师范生教育政策执行特点,使该模型在本地情境下得以有效运用,主要对静态执行模式和“模糊—冲突”理论模型的识别标准进行适应性调整,以期调整后的“模糊—冲突”理论模型能进一步为师范生教育政策的执行提供合理解释和理论逻辑。

需要强调的是,政策执行模式具有动态转换特征,而“模糊—冲突”理论模型原本是一种静态分析框架,未能将历时性因素与政策变化纳入考虑范围^[12]。国内已有学者注意到政策执行模式的动态变化现象,并开始思考政策执行模式的转换逻辑。基于此,本研究将师范生教育政策执行中的冲突性和模糊性视作相互作用的动态发展过程,各地方政府、师范院校、中小学、师范生按照要求执行政策,师范生教育政策又随执行效果和各主体的反馈信息发生变化。不同阶段的政策执行情况对应不同的执行模式,冲突和模糊程度随政策内容的持续完善和各主体间利益的不断协调而发生变化,这表明各模式间存在相互转换的现实可能性。国内已有研究虽从不同角度提供指标以识别、解读模糊性与冲突性,但往往因缺乏衡量的客观标准而受到质疑。本研究主要借助分析框架的具体识别指标,通过政策文本和学

术文献对师范生教育政策执行过程中的模糊性与冲突性进行综合判断,注重探究模糊性与冲突性在政策执行过程中的发展变化。

“模糊—冲突”理论模型对模糊性与冲突性的界定缺乏具体且固定的指标。因此,本研究基于研究对象特征和本土化需求对识别指标进行了调整与细化。在本研究中,模糊性是指师范生教育政策在目标和手段方面表述不具体。识别模糊性主要依靠政策目标、价值导向和程序操作三个指标。其中:在“政策目标”方面,主要从政策执行预期可以达成的效果来考察模糊性;在“价值导向”方面,主要从政策执行所遵循的发展方向来考察模糊性;在“程序操作”方面,主要从政策执行过程中涉及的规则、职责和实施载体等维度来考察模糊性。随着政策目标逐步清晰、价值导向逐渐明确、程序操作日益规范,政策模糊性降低,反之则升高。冲突性是指各主体间的利益和价值诉求在师范生教育政策执行过程中存在矛盾。识别冲突性主要依靠主体利益、政策工具和反馈机制三个指标。其中:在“主体利益”方面,主要从各主体间的价值诉求来考察冲突性;在“政策工具”方面,主要从各主体在政策执行过程中所使用的手段来考察冲突性;在“反馈机制”方面,主要从各主体对政策规定与执行的认知态度来考察冲突性。如果政策执行过程中主体利益不兼容、政策工具多为强制性、反馈信息差异较大,就意味着政策冲突性升高,反之则降低。

(三)分析资料的选择

基于政策执行过程的动态发展,本研究以2007年至2023年的师范生教育政策执行过程为对象,从招生—培养—就业等环节探究政策

执行的周期变化与模式。已有基于“模糊—冲突”模型的研究多聚焦政策执行过程,以某类或多类政策为案例进行分析,涉及访谈材料、会议记录、政策文本等一手或二手材料^[13]。师范生教育政策历时多年,因其具有政策文本多样性、执行手段复杂性、执行过程周期性、执行环境差异性等特点,难以获取全面的一手资料。因此,本研究尝试将我国 2007 年至 2023 年出台的师范生教育政策文本和相关学术文献作为师范生教育政策执行效果的主要见证和推进力量,以揭示政策执行模式的演进转换历程。具体而言,政策文本主要体现政策执行方向与政策内容的前后对比,学术研究成果则主要通过研究结论反映政策执行情况与效果。本研究主要通过分析师范生教育政策文本、梳理相关研究成果,获取政策执行情况的佐证资料,进一步探讨政策执行过程中的冲突性和模糊性。在政策文本选择方面,本研究选择的政策文本主要包括:《国务院办公厅转发教育部等部门关于教育部直属师范大学师范生免费教育实施办法(试行)的通知》(国办发〔2007〕34号),教育部办公厅 2007 年 5 月发布的《关于做好教育部直属师范大学免费教育师范生招生工作的通知》,《教育部 人力资源社会保障部 中央编办 财政部关于印发〈教育部直属师范大学免费师范毕业生就业实施办法〉的通知》(教师〔2010〕2号),《国务院办公厅转发教育部等部门关于完善和推进师范生免费教育意见的通知》(国办发〔2012〕2号),《国务院办公厅关于转发教育部等部门教育部直属师范大学师范生公费教育实施办法的通知》(国办发〔2018〕75号)。在学术文献检索方面,通过中国知网检索 2007 年至 2023 年的相关文献,以此作为政策执行情况的佐证与说明,共计检索到相关研究论文 649 篇。

三、我国师范生教育政策执行的阶段性特征分析

(一)目标导向多元共存与主体利益短暂兼容:“高模糊—低冲突”试验性执行

教育部直属师范大学师范生免费教育政策开始实施至第一届免费教育师范生毕业为师范生政策执行初始阶段(2007—2011年)。

本研究基于师范生教育政策文本及执行情况,从政策目标价值及招生、培养等环节关注政策执行初始阶段的特征。一方面,政策执行初始阶段师范生免费教育政策执行的模糊性主要表现在政策目标、价值导向及程序操作上,呈现高模糊特征;另一方面,政策执行初始阶段各主体间的价值诉求相互兼容,政策执行的冲突性较弱。

首先,在政策执行初始阶段,师范生教育政策存在较高的模糊性,主要体现为政策目标和价值导向的模糊性较高。2007年,《教育部直属师范大学师范生免费教育实施办法(试行)》提出的“三要”目标具有促进教育均衡发展、营造尊师重教社会氛围、为贫困家庭提供希望和动力等价值导向^[14]。然而,多元的政策目标和价值导向也引发了一定的争议^[15]。一方面,持积极态度的研究者认为该政策作为促进教育均衡发展的重要契机和营造尊师重教氛围的积极信号,应在招生、培养、就业、继续教育等环节进一步细化^[16];另一方面,部分研究者认为多元目标和价值导向共存引发了一定矛盾。“免费教育”容易被简单理解为教育资助,从而吸引更多家庭困难的学生报考^[17],但扶贫与解决西部地区师资问题并非师范生免费教育政策的直接目的^[18],惠及贫困学生和选拔优秀学生不能等同。此外,该阶段政策在程序操作上模糊性较高,主要表现在招生环节。2007年,《关于做好教育部直属师范大学免费教育师范生招生工作的通知》指出应加大“免费教育的宣传力度”,但宣传“免费教育”容易引发从教内驱力下降、学习动机不足等问题。从教育部直属师范大学师范生的相关调查可知,多数学生由于经济因素报考免费教育师范生而非“志在从教”,部分学生不了解政策内容,在签约情况下仍存在不理解、不认同违约惩罚条款等问题^[19]。从学业倦怠与学习动力的角度看,“三免一补”政策优惠和“有编有岗”的就业保障缺乏竞争环境,容易导致师范生学习目标不明、动力不足、质量不佳,“不利于吸引真正有从教理想和能力的大学毕业生到教师队伍中来”^[20]。

其次,在政策执行初始阶段,各主体间还未形成利益冲突,政策工具以约束为主,反馈

机制尚未建立,因而该阶段政策执行的冲突性较低,主要通过各主体间的价值诉求得以表现。有研究发现,教育部直属师范大学相较于综合性大学,其生源质量呈上升趋势且录取分数波动幅度明显减小^[21]。这表明师范生生源质量优势逐渐显现,并且社会层面对该政策的信赖度逐渐增高。

此外,西北地区某师范大学的相关调查研究发现,大多数学生欢迎免费师范政策并愿意报考^[22]。一项针对华东师范大学首届免费教育师范生群体的调查发现,师范生免费教育政策具有深刻的积极影响^[23]。一项针对西南大学免费教育师范生课程满意度的调查发现,多数学生满意免费教育师范生课程设置^[24]。从培养优秀教师的政策目标出发,高质量生源既符合政策执行的预期目标,又符合师范大学及报考学生的自身发展利益,因而这一阶段政策主体间的冲突程度较低。

(二)程序操作亟待细化与主体利益冲突显现:“高模糊—高冲突”象征性执行

随着第一届免费教育师范生进入工作岗位,师范生教育政策执行进入发展阶段(2011—2018年)。在这一阶段,政府出台了一系列免费教育师范生就业政策,免费教育师范生培养、就业等环节的实证调研在短时间内得到丰富。一方面,政策执行的模糊性在发展阶段进一步延续,影响招生、培养、就业各环节;另一方面,免费教育师范生就业是政策执行过程中涉及利益群体最多、冲突最集中的环节,导致发展阶段政策执行的冲突性明显上升。

伴随着政策执行冲突性的上升以及随之而来的政策调整与细化^[25],相关研究继续以师范生免费教育政策及其改进为依托,基于师范生免费教育政策在招生、培养、就业各个环节执行情况的相关调查结果,对政策执行程序操作方面的模糊性开展了进一步探索。在招生环节,试行的教育部直属师范大学师范生免费教育政策因“缺乏对教师职业素养和潜力的考察”^[26]而导致政策难以真正吸引优秀生源。在师范生培养问题上,相关研究关注政策推广问题,认为教育部直属师范大学师范生免费教育政策试点需要加快推广到地方师范院校^[27]。在“准出”方面,试行政策因未明确师范生淘汰

退出要求而可能导致学生不能顺利从教^[28]。在就业问题上,相关研究集中关注师范生履约服务期限问题,认为现有就业政策难以激励师范生服务农村教育,应新增和细化激励措施,缩短履约服务年限,设置长期扎根农村教育的免费教育师范生专项津贴^[29]。

在政策执行发展阶段,各主体逐渐形成利益冲突,因违约率上升政策工具转向以强制为主,基于首届免费师范毕业生发展情况的反馈机制逐步建立。该阶段政策执行的冲突性集中体现在就业环节,其中免费教育师范生、政府和师范大学各利益主体间的矛盾比较突出。相关研究对首届免费教育师范生就业意向的调查显示,免费教育师范生总体从教意愿不强、大多数免费教育师范生“下不去”农村基层学校、违约意愿和违约率较高、不愿做低学段教师成为突出的就业政策执行问题^[30-32]。有研究者从免费师范毕业生对具体政策的认知态度方面进行调查,发现免费师范毕业生对政策要求10年履约期限、违约失信约束、追责规定的认同程度较低^[33],并对“准入退出”机制存在模糊性以及就业指导与支持方面的相关规定不够满意^[34]。此外,相关的纵向研究通过对比免费教育师范生入学与毕业时的态度变化,发现“收入因素对报考动机影响显著增大而立志教师职业志向逐渐减弱”,同时还发现“义务履行认同度逐渐降低,政策执行出现低期望”^[35]等问题。从免费教育师范生培养过程与效果的发展变化可知,不仅免费教育师范生的价值诉求与政策要求存在一定冲突,而且与教育部直属师范大学的价值诉求也存在一定冲突。

(三)制度体系转型优化与违约人数居高不下:“低模糊—高冲突”政治性执行

2018年颁布实施的《教育部直属师范大学师范生公费教育实施办法》标志着师范生教育政策从“免费教育”到“公费教育”的升级转型,同时也标志着师范生教育政策的执行进入调整阶段。这一新政策对教育部直属师范大学师范生公费教育作出了系统、全面的规定。一方面,相对清晰的政策目标与实施手段意味着政策执行的模糊性下降;另一方面,多方主体权责进一步明确的同时,多方主体价值诉求的

冲突也进一步升级。

首先,新政策注重系统性调整,同时带来模糊性下降。在调整阶段,我国政府通过进一步明确政策目标与价值导向、推动程序透明化等方式完善相关制度,结合师范生教育实践与发展变化,逐渐探明师范生教育政策中模糊性问题的症结,并在最新颁布的一系列政策中加以调整。多元主体通过经验积累与持续改进降低了政策执行的模糊性。师范生公费教育政策是对师范生免费教育政策的改进,是促进教育公平核心价值的体现。在目标价值上,“公费教育”较之“免费教育”有利于消解社会对师范生的误解,体现对师范生从经济资助到精神尊重的价值转变。在程序操作上,新政策重点对就业保障与履约条件作出重要调整与细化。就业环节从“有编有岗”到“动态调整、周转使用”和“妥善解决编制”的转变,体现了师范生公费教育政策对师范生条件保障的进一步细化,同时也有利于调动师范生的学习动力^[36]。针对涉及师范生核心利益的履约年限问题,师范生公费教育政策将10年缩减为6年,将农村服务年限由2年调整为1年,有利于化解师范生“下不去”的冲突,增加师范生毕业后的就业机会和选择范围,减轻师范生对未来的忧虑^[1]。

其次,新政策执行仍面临“高冲突”的外部环境。师范生公费教育政策本身兼具支持性与限制性、保障性与约束性,需要采用高效、强制的手段保证政策目标的顺利实现。因此,在多元主体利益不兼容、政策工具以强制性为主、各主体对政策的满意度差异较大的政策执行环境中,强力约束下的政策执行仍会呈现较高的冲突性。师范生公费教育政策的特殊性在于师范生培养与就业一体化,因而关注其执行效果则必然涉及政策主体的价值诉求,其集中反映就是师范生的职业认同。在政策执行的调整阶段,相关研究继续关注政策调整背景下的职业认同问题,同时还探究了职业认同与师范生其他心理因素的关系。有研究发现公费教育师范生的职业认同仍然面临“追求功利”与“自我实现”的矛盾^[37],这表明职业认同与师范生自我认同等心理因素密切相关。同时,师范生职业认同还会影响效能感与学业倦

怠^[38],并且职业认同在其入职前后存在较大变化^[39]。有实证调查发现师范生违约人数呈现明显上升趋势^[40],这反映出师范生对教师职业价值不够重视。此外,也有研究者指出:“公费师范生在接受师范教育期间对教师职业的认知与选择,是面对弱权状况的个体开启自我意识觉醒、积极寻求对话、获得教师职业意义、最终自主选择从教的赋权过程。”^[41]在新政策背景下,公费教育师范生对教师职业的外在价值(社会地位和薪酬待遇等)认同度较低^[42]。违约人数的上升、对教师职业内在价值的忽视与政策目标之间产生冲突。

四、我国师范生教育政策执行模式探讨与优化构想

(一)我国师范生教育政策执行模式探讨

基于“模糊—冲突”理论模型,本研究通过分析师范生教育政策实施过程,总结我国师范生教育政策执行的阶段性特征,发现政策执行经历了从试验性执行到象征性执行再到政治性执行的转变。我国师范生教育政策执行模式及转换过程如图2所示。同时,师范生教育政策在执行模式转换过程中表现出不同特征,各模式下的政策执行特征使得政策执行的阶段性更加分明。

在初始阶段向发展阶段过渡的过程中,因模糊性延续和冲突性显现,政策执行模式从试验性执行转向象征性执行。已有研究在初始阶段主要关注师范院校与免费教育师范生。教育部直属师范大学这一执行主体的免费教育师范生培养过程、培养模式、课程内容与形式创新等成为这一时期政策试验性执行的支配性因素。在培养过程和培养模式方面,教育部直属师范大学基于实践探索,总结形成了多样且具有“在地性”的实践教学体系、课程体系、培养模式和评价细则等。随着教育部直属师范大学首届免费教育师范生完成学业,师范生免费教育政策步入发展阶段,各地师范生免费教育培养模式创新不断得到实践证实与理论升华。在这一阶段,教育部直属师范大学普遍重视教学技能培养与实践锻炼,创新“双导师”制度、UGS三位一体、“一本三化”等重要培养模式^[43]。此时,各地教育部直属师范大学在

师范生培养方面达成了部分共识,从而强化了院校的政策执行主体地位,但同时导致院校与其他政策执行主体间的利益难以兼容并出现“屏障”。在政策执行过程中,当涉及模糊地带

时,院校可以基于经验与惯例进行自由裁量。因此,政策执行模式由试验性执行向象征性执行过渡,各主体间逐渐形成利益冲突,并在就业环节表现明显。

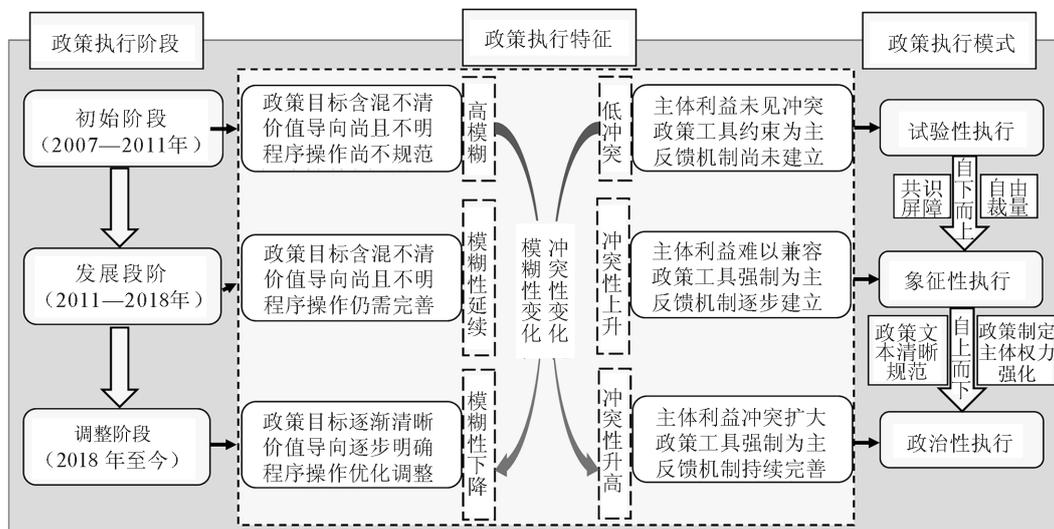


图2 我国师范生教育政策执行模式及转换过程

在发展阶段向调整阶段过渡的过程中,因政策模糊性降低和冲突性不断升高,政策执行模式从象征性执行转换为政治性执行。从师范生就业意向、政策感知和入学与毕业时态度变化可知,部分免费教育师范生的价值诉求与政策目标存在一定矛盾,同时也与教育部直属师范大学的培养目标存在一定冲突。象征性执行阶段的矛盾反映出的政策模糊点,为后续针对性调整提供了“靶点”。已有研究借助师范生免费教育政策在招生、培养、就业各个环节的调查结果,为降低政策执行模糊性展开了进一步探索。随着师范生教育政策从“免费”到“公费”的重要转型,师范生教育政策执行步入调整阶段。一方面,师范生公费教育政策在地方师范院校推广,地方师范院校公费教育师范生作为研究对象受到更多关注,研究者调查了地方师范院校师范生从教意愿^[44]、学习动力^[45]等方面的问题,探讨了地方师范院校师范生教育政策和乡村教育的“留住机制”^[46]。另一方面,虽然政策文本进行了相应细化与调整,但师范生职业认同的相关研究显示,各主体利益不兼容的问题仍未解决,师范生违约人数呈现明显上升趋势,政策工具以强制性为主。此时,政策的清晰程度和政策制定主体的权力影响着政策执行的效果。因此,政策执行

模式由象征性执行向政治性执行转换,政府权力和师范生教育政策文本成为促进政策执行和向地方推广的主导力量。

政策执行过程中,模糊的政策文本往往是新政策在合法化阶段获得通过的先决条件。许多政策依赖于适度模糊的语言,使不同群体和个人可以采用不同方式支持同一政策。因此,政策初期的高模糊性对推进政策制定与执行往往具有正向价值。2007年,“三农”问题广受关注,我国先后出台低保政策、扶贫政策。而将彼时仅惠及教育部直属师范大学的师范生免费教育政策赋予一定的扶贫与教育公平内涵,无疑有利于政策顺利实施。2011年,首批免费教育师范生毕业入职,师范生就业问题凸显。相关研究从师范生主体、政府主体、师范大学主体的角度对政策制定及执行开展了研究。2018年以来,随着中央师范生政策的不断完善及地方师范生教育政策体系的细化落实,基于相关研究特点,师范生教育政策执行正向“低模糊—高冲突”模式发展。

本研究对马特兰德的“模糊—冲突”模型进行适应性调整后,应用于师范生教育政策执行的探析,并辅以相关文献分析与政策文本梳理,进而总结出不同政策执行阶段的特征,以期提升师范生教育政策执行的有效性。马特

兰德认为,当政策处于“高模糊—低冲突”执行模式时,自下而上式的研究思路有利于研究者基于政策下层执行反馈检验政策的成效与推动政策改进;当政策处于“低模糊—高冲突”的执行模式时,由于政策内容、主体、执行要求等方面清晰程度的不断提高,政策不断完善,此时宜采取自上而下的研究思路,重点考虑基于政策目标的清晰设计,通过层级执行情况考察目标实现情况。本研究发现:首先,我国师范生教育政策执行采用了试验性执行、象征性执行和政治性执行三种模式;其次,共识、屏障与自由裁量是自下而上推动试验性执行转向象征性执行的重要力量,而政策文本清晰规范和政策制定主体权力持续强化则是自上而下推动象征性执行转向政治性执行的重要力量;最后,师范生教育政策模糊性与冲突性这两个关键因素会随政策内容变动而变化,导致在一定程度上出现了不同政策执行模式共存于同一政策周期的现象。本研究在对静态执行模式与“模糊—冲突”指标调整的基础上,将研究聚焦于师范生教育政策的动态转换,旨在提升本土化政策执行的理论解释度。

(二)我国师范生教育政策执行模式优化构想

为提高我国师范生教育政策执行的有效性,有必要运用政策执行理论模型,进一步聚焦执行过程中长期存在的因主体利益冲突而导致的连锁反应。2007年以来,我国师范生教育政策执行在配套政策体系不断完善的基础上逐渐走出一条模式不断创新、成效显著提升的新道路,但“高冲突”依然存在。为推进公费师范教育政策向地方辐射、走出“高冲突”困局,师范生教育政策执行应将政策执行过程中的多种张力转化为优化政策执行的资源。

第一,中央政府加强宏观调控以优化师范生教育资源配置,教育部直属师范大学发挥专业优势,两者协力推进公费师范生教育政策向地方辐射。师范生教育政策执行陷入“高模糊—高冲突”象征性执行“窠臼”的直接因素是:师范生教育配套政策不到位,权责关系复杂模糊,各主体利益冲突明显。因此,中央政府要积极调控,通过加大对师范生教育政策文本的宣传力度、加强对教育部直属师范大学师

范生公费教育的经费投入、完善师范生教育政策反馈机制等方式,为各主体在政策执行过程中保驾护航。教育部直属师范大学在师范生教育政策执行方面的经验和创新模式是助力走出象征性执行“窠臼”的技术资源。教育部直属师范大学应当充分发挥专业优势,促进地方师范生教育配套政策的完善,降低政策的模糊性,以非利益相关者的专业形象协调地方师范生教育政策各主体之间的冲突。

第二,地方政府与地方师范院校密切沟通,建立广泛共识,转变冲突性质,以促进我国师范生教育政策主动变通执行。有研究发现,地方政府与国企通过广泛协商、机制创新实现了政策主动变通执行,通过有机结合协商平台与组织学习实现联盟重组与利益分配均衡^[47],其经验值得学习借鉴。当前,师范生教育政策执行存在任教履约规定与毕业生就业期望的冲突、培养模式与用人单位需求之间的差异等问题^[48]。因此,地方师范生教育政策执行应主动打破壁垒,以政策目标价值为导向维护主体间的共同利益,培养师范生的公民意识、社会责任感和教育情怀。加强沟通协商平台建设、注重专业资源引进与整合,将成为地方师范教育政策主动变通执行的关键环节。

第三,持续完善师范生教育政策、元政策及配套政策体系。不断完善配套政策,形成师范生教育政策体系,是解释原有政策模糊部分、弥合政策执行冲突、提高政策执行效能的有效途径。为进一步实现政策目标与利益主体间的双向“奔赴”,改变政策执行过程中的“高冲突”现象,师范生教育政策应化解招生环节“见分不见人”的尴尬,增设具有统一标准的面试环节或综合素质考核;在不断细化师范生“准入退出”机制及二次专业选择具体规定等基础上,应鼓励教育部直属师范大学因地制宜,及时总结经验办法;在就业环节,应综合考虑各地教师需求,通过政策“分流”与“引流”,实现师范生就业的宏观调控与微观自主。如2021年我国出台的《中西部欠发达地区优秀教师定向培养计划》,强调师范生教育政策的目标与价值主要体现为公费性、定向性、扶贫性。该项政策成为师范生教育政策的重要补充,为解决公费教育师范生“留不住”“下不去”等问

题指明了方向,提供了有效途径,客观上为降低师范生教育政策执行的冲突性起到积极作用^[49]。

参考文献:

- [1] 吴东照,王运来,操太圣,等. 师范生公费教育的政策创新与实践检视[J]. 中国教育学刊,2019(11):89-93.
- [2] 宋萑,田士旭,吴雨宸. 职前教师培养实证研究的系统文献述评(2015—2019)[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2020(9):78-102.
- [3] 马勇军,崔爽怡. 中国免费师范生研究十年回顾与前瞻——基于核心期刊相关文献的内容分析[J]. 课程·教材·教法,2017(8):97-103.
- [4] 王智超. 师范生免费教育政策实施现状调查及思考[J]. 现代教育管理,2011(1):58-61.
- [5] 蒋园园. 国外教育政策执行研究“三大主题”述评及其启示[J]. 外国教育研究,2011(8):81-86.
- [6] MATLAND R E. Synthesizing the implementation literature:the ambiguity-conflict model of policy implementation[J]. Journal of Public Administration Research and Theory,1995,5(2):145-174.
- [7] 黄建红. 基层政府农业政策执行悖论与应对之策——基于“模糊—冲突”模型的分析[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2022(2):116-124.
- [8] 胡业飞,崔杨杨. 模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例[J]. 公共管理学报,2015(2):93-105,157.
- [9] 袁方成,范静惠. 政策执行模式的转换及其逻辑——一个拓展的“模糊—冲突”框架[J]. 中国行政管理,2022(3):13-21.
- [10] 刘惠. 教育政策执行研究:内容、理论及发展趋势——基于文献综述的分析[J]. 教育科学研究,2015(6):35-39.
- [11] 官华,杨钊. 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.
- [12] 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.
- [13] 王法硕,王如一. 中国地方政府如何执行模糊性政策?——基于A市“厕所革命”政策执行过程的个案研究[J]. 公共管理学报,2021(4):10-21,166.
- [14] 黎婉勤. 关于师范生免费教育的若干思考[J]. 教师教育研究,2007(3):24-28.
- [15] 时伟,滕瀚. 免费教师教育政策导向与策略选择[J]. 现代教育管理,2010(1):28-31.
- [16] 黄蓉生,徐辉. 高校实施师范生免费教育的政策观照[J]. 西南大学学报(社会科学版),2007(6):1-6.
- [17] 杨颖秀,王智超. 免费师范教育政策理想与现实的冲突及建议[J]. 清华大学教育研究,2007(3):49-53.
- [18] 吴遵民,刘芳. 免费师范生教育政策刍议[J]. 杭州师范大学学报(社会科学版),2008(6):83-89.
- [19] 姚云,董晓薇. 全国师范生免费教育政策实施认同度调查[J]. 教育研究与实验,2009(1):45-50.
- [20] 袁广林,袁鑫. 我国公费师范教育制度的弊端与完善[J]. 黑龙江高教研究,2011(2):9-11.
- [21] 任露. 对免费师范生政策社会认同度的观察与思考——基于山东省5年招生分数的分析[J]. 上海教育科研,2011(6):35-37.
- [22] 王嘉毅,丁克贤. 西北地区师范生对免费教育政策之意向的调查研究——以西北地区某师范大学为个案[J]. 教育学报,2008(1):91-96.
- [23] 许磊. 免费师范生政策实施后的反思——由华东师范大学《思想道德修养与法律基础课》的调查出发[J]. 中国成人教育,2008(5):25-26.
- [24] 滕瀚,时伟,梁支宏,等. 免费师范生课程现状满意度调查分析[J]. 辽宁教育研究,2008(9):85-86.
- [25] 温家宝. 肩负起教书育人的神圣使命——在北京师范大学首届免费师范生毕业典礼上的讲话[EB/OL](2011-06-19)[2024-09-15]. https://www.gov.cn/ldhd/2011-06/19/content_1887823.htm.
- [26] 何光全,廖其发,臧娜. 师范生免费教育政策存在的问题及改进建议——基于实证调查的分析[J]. 教育发展研究,2011(15):39-44.
- [27] 付卫东,曹青林. 高校师范类学生就业需求与师范生免费教育政策调整——基于全国6所部属师范大学和30所地方院校的调查[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2013(6):182-188.
- [28] 方增泉,戚家勇. 推进和完善师范生免费教育制度——基于北京师范大学2007—2009级免费师范生的调查[J]. 教师教育研究,2011(1):63-68.
- [29] 张翔. 师范生免费教育政策的十年回顾与展望[J]. 国家教育行政学院学报,2017(8):21-27.
- [30] 甘丽华,党波涛. 首届免费师范生仅2%愿去农村仅三成选择教学类职业[N]. 中国青年报,2011-03-12(3).
- [31] 付义朝,付卫东. 首届免费师范毕业生就业意向及其影响因素分析——基于全国6所部属师范大学免费师范毕业生的调查[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2011(4):144-152.
- [32] 高巍. 首届免费师范生就业状况及就业心理研究——基于某部属师范大学的调查[J]. 国家教育行政学院学报,2012(6):77-81.
- [33] 潘小春,芮敏,万静娴. 首届免费师范毕业生对就业政策态度的调查分析——以北京师范大学为例[J]. 教育理论与实践,2012(23):16-18.
- [34] 王乃一,何颖. 免费师范生就业满意度调查及其思考——以华东师范大学为例[J]. 教师教育研究,2014(2):65-71,49.
- [35] 姚云,马龙,李小红. 师范生免费政策实施效果的研究——基于首届免费师范生的入学与毕业调查[J]. 教师教育研究,2012(2):63-68.
- [36] 沈红宇,蔡明山. 公平价值的引领:从免费到公费的师范生教育[J]. 大学教育科学,2019(2):66-71,124.
- [37] 章飞,陈蓓. 公费师范生教师职业认同的动力机制与强化路径[J]. 黑龙江高教研究,2020(1):42-46.
- [38] 徐同洁,吴娜,赵琳. 公费师范生教师职业认同对学业倦怠的影响:序列中介效应分析[J]. 中国临床心理学杂志,2022(2):429-433.

- [39] 李兵,张丽芳,林海明,等. 新进教师职业认同变化调查——基于免费师范毕业生的追踪研究[J]. 高教探索, 2019(1):111-117.
- [40] 张源源,薛芳芳.“前补偿”抑或“后激励”? ——乡村振兴背景下定向师范生违约问题研究[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2022(6):44-56.
- [41] 王娴娴,牛新春. 赋权理论视角下公费师范生对教师职业的认知与选择[J]. 教师教育学报,2023(1):59-68.
- [42] 李琼,赵江山,刘伟.“敬而远之”:场域理论视角下学前教育公费师范生的职业认同与从教选择[J]. 教育科学, 2022(4):67-74.
- [43] 马敏,王坤庆. 教师教育新模式理论探索及其实践——以师范生免费教育政策实施为契机[J]. 教育研究,2012(11):87-92,97.
- [44] 蒋蓉,李新,黄月胜,等. 地方师范院校公费师范生乡村小学从教意愿调查[J]. 教育研究与实验,2019(6):29-34.
- [45] 赵英,李岷. 中部地区省级公费师范生学习动力实证研究——基于S校调查数据的分析[J]. 教育理论与实践, 2020(34):43-47.
- [46] 苏尚锋,常越. 地方公费师范生政策与乡村教育的“留住机制”[J]. 河北师范大学学报(教育科学版),2020(2):73-79.
- [47] 王丛虎,侯宝柱,祁凡骥.“高模糊—高冲突”政策实质性执行:一个创新性的中国方案——以重庆市公共资源交易服务组织“事转企”改革为例[J]. 公共管理学报,2023(1):46-56,171.
- [48] 刘全国,张赵清. 公费师范教育的制度逻辑与改革路径[J]. 西南大学学报(社会科学版),2020(6):91-100,212-213.
- [49] 龙宝新. 从“优师计划”看我国师范生公费教育的改革走向[J]. 当代教师教育,2022(2):1-9.

An Analysis of the Implementation Model of Government-Funded Teacher Education Policy from the Perspective of Dynamic Transformation Based on Low Ambiguity and High Conflict

DU Jiaoyang¹, LIU Xu¹, ZHAO Jiangshan², LI Qiong¹

(1. Center for Teacher Education Research, Beijing Normal University, Beijing 100875, China;

2. The Hohhot Branch of the High School Affiliated to Minzu University of China, Hohhot 010000, China)

Abstract: The effective implementation of the policy on normal university students' education is a crucial guarantee for promoting pre-service teacher's education and the professionalization of the teaching workforce. However, there exists a certain conflict between the current policy and the practical context. This research will integrate the “ambiguity-conflict” theoretical model with the dynamic implementation of the policy on normal university students' education. The results show that since 2007, China's normal university students have gone through three stages. They are experimental implementation featuring the goal-oriented pluralism and co-existence shortly compatible with subjects' interests, symbolic implementation highlighting the need for urgent and refined procedural operations and the conflicts of subjects' interests, and political implementation characterized by the transformation and optimization of the system and persistently high default rates. Among them, barriers to consensus and discretionary powers play crucial roles in the bottom-up transition from experimental implementation to symbolic implementation. Also, clear and standardized policy texts and the continuous empowerment of the implementing entities contribute to the top-down transition from symbolic implementation to political implementation. Based on this, this study proposed a conception of optimizing the implementation mode policy for normal university students. That is, the central government and affiliated normal universities collaborate to promote the local influence of normal university students' education policies, the local governments and local normal universities transform the nature of conflicts to promote the active implementation of government-funded teacher education policies with Chinese characteristics, and continuously improve the meta policies and supporting policy groups of normal university students' education.

Key words: education policies for teacher trainees; policy implementation; goal orientation; subject interests; the “ambiguity-conflict” model

责任编辑 秦 俭