

县域高中教师编制动态调整案例研究

——基于人口流动的背景

卿素兰, 刘妍

(中国教育科学研究院教师发展研究所, 北京 100088)

摘要:在人口流动加剧和编制刚性约束的背景下,县域高中普遍面临教师“无编可用”却又必须“有人可用”的结构性资源困境。研究基于一个县级市的实践追踪,以资源拼凑理论为依据构建了“资源优化配置”的分析框架。该框架揭示并解释了地方政府如何在编制刚性约束中,从“腾挪转移”拼凑教师资源转向主动规划和管理教师流动的治理过程及其内在机制。研究表明,实现这一转型的关键路径包含精准判断教师资源需求、创新教师资源拼凑方式、拓宽教师资源使用渠道和促进教师资源协同进化4个维度。研究从“资源配置”视角揭示了教师编制管理与流动之间的内在逻辑,解析了地方政府如何在建设教师队伍的实践层面统筹考虑当前和长远、用编和用人,探索了区域教师资源“从无到有”“从有到高质量”的发展路径,为应对县域高中教师补充的机动性需求、构建“编制与专业发展一体化”的地方教师治理体系提供了可行的解决方案。

关键词:县域高中;教师编制;动态调整;人口流动;策略行为理论;资源拼凑理论

中图分类号:G451 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2026)01-0036-09

基金项目:中国教育科学研究院中央级公益性科研院所基本科研业务费专项资助“人口变化下地方教师编制动态调整的策略”(GYJ2024054)。

作者简介:卿素兰,心理学博士,中国教育科学研究院教师发展研究所研究员;刘妍(通信作者:liuya@cnaes.edu.cn),教育学博士,中国教育科学研究院教师发展研究所副研究员。

一、问题提出

近年来,我国城镇化进程持续推进,区域间人口流动日趋频繁,县域层面教育资源供需矛盾日益凸显。特别是在人口集中流入的县域,高中阶段教育资源供给面临严峻挑战:一方面,高中入学人口短期内快速增加,导致教师编制储备不足、师资力量紧张,亟需扩编补充;另一方面,受生育率下降及人口流动趋势动态变化的影响,应急性、临时性的师资需求难以构成稳定扩编的合法依据^[1]。要扩容,多

数地方政府长期处于编制资源刚性约束之下,仅依靠自身努力难以持续获取外部编制供给;要发展,又如何在严格控制教师编制总量的前提下,通过优化编制配置、合理增加编制数量等方式提升基本公共教育服务保障能力,这已成为县域教育治理中亟待破解的难题。

2018年,《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》指出,要“创新编制管理,加大教职工编制统筹配置和跨区域调整力度,省级统筹、市域调剂、以县为主,动态调配”^[2]。2025年,《教育部等六部门关于

印发《县域普通高中振兴行动计划》的通知》更明确指出,要深化“‘县管校聘’管理改革,完善教师编制、岗位资源统筹使用、动态调配的管理机制”^[3]。一系列政策为地方实践开辟了空间。部分人口流入地率先作出了探索,通过挖掘闲置编制、推动教师轮岗、创新岗位设置等途径,实现了教师资源的优化配置^[4]。实践表明,即使在资源受限情境中,一些地方政府也能够通过“拼凑”策略扭转劣势,将组织危机转化为发展契机,其经验值得深入探讨。本研究基于吉登斯(Anthony Giddens)的策略行为理论与资源拼凑理论构建编制困境资源统筹框架(图1),选取某人口净流入但资源相对贫乏的县级市B市作为案例,探讨地方政府在资源约束条件下如何突破路径依赖,实现高中教师供给的动态平衡。

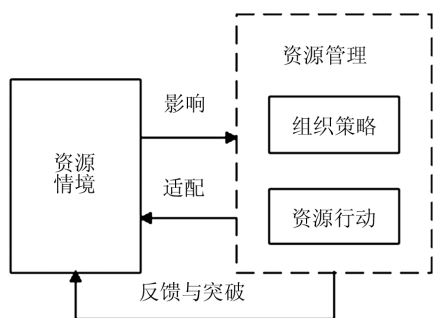


图1 编制困境资源统筹框架

二、B市教师编制困境

在受约束的政策空间结构中,地方政府是怎样采用恰当策略突破约束,为什么这种策略能够实现发展,这两个问题属于典型的“How”和“Why”类研究议题,更适合采用具有探索性质的案例研究方法^[5]。为深入揭示政策环境与资源行动之间的复杂互动机制,本研究选取单一案例展开分析,以期从多角度完整呈现其制度背景与具体行动之间的动态关联过程。在案例选择上主要考虑以下标准:(1)所选区域作为人口流入地,近5年来人口呈现较大规模的

流入态势,具备相对完整的资源调动和适配周期;(2)区域经济水平省内中等偏下。面临资源约束,通过积极统筹突破资源限制,取得了创新发展;(3)当地政府的教育改革涉及相对完整的制度变迁和丰富的策略行为,在突破资源困境时有对不同类型资源的组合运用实践。2022年起,中国教科院教师发展研究所受托赴江苏、河南、湖南、四川等4省进行教师编制问题调研。遵循案例选择的典型性原则和极端抽样方法以及研究资料的可得性,本研究基于前期研究基础,选定江苏省县级市B市作为案例样本,进行追踪研究。

B市是江苏省徐州市下辖的一个县级市。2025年,徐州市常住人口902.85万。2015年到2023年城镇人口增长了85.34万,城镇化率增长7.93%。^①城市人口规模迅速扩大,教育需求迅速膨胀使得教师编制不足与教育事业快速发展的矛盾空前突出。而从徐州市县域高中教师供给来看,面临的结构性矛盾更加突出。近5年,徐州的高中招生人数由2019年约4.55万持续攀升到2023年的8.86万,累计增幅超过95%,在校高中生人数从11.91万迅速扩张至23.8万,高中学校数却仅仅从85所扩大至104所,高中教育的需求和供给面临极大的张力。在教师供给方面,尽管高中专任教师人数从1.67万增长到1.91万,实现了总量的增加,但其累计增长率仅为14%,远低于同期高中招生人数的增长率。B市地处苏鲁两省交界,交通便利,由于与毗邻地区的比较优势,近年来B市成为城市间“择教移民”的标志性涌入地。B市2024年GDP虽然跨越千亿元,但在江苏省21个县级市中,只是属于中等,在全国62个“千亿县”中名列最后。大量学龄人口的涌入,在一段时间内给B市高中教师需求供给带来严峻挑战,主要有4个方面。

一是城市学校学生数量激增和当前财政

^① 本研究相关统计数据来源于《徐州统计年鉴》(2020、2021、2022、2023、2024版)和调研区域材料。

人口只减不增的教师供给矛盾。自 2018 年以来, B 市因外来人口大量涌入, 高中学位需求急剧增加, 缺口已达约 1.05 万个, 按现行师生比标准测算, 相应教师编制需求约 840 人。然而, 市委编办目前是按财政隶属关系基于区域户籍学龄人口来核定教师编制体系^[6], 还没有建立以持居住证学龄人口数量为依据的教师编制动态核定机制, 所以无法定期调整教师编制总量和结构。在县域编制总量严控的背景下, 新建、扩建学校难以同步足额核定教职工编制, 使得高中教师成为各学段中编制短缺最突出的环节。与此同时, 高中课程专业性强、师资培养周期长, 难以通过跨学段调剂, 使得快速补充、内部挖潜空间极为有限^[7]。

二是生源流动的频繁性与编制核定的周期性之间的矛盾。2020 之前, B 市人口一直是正增长, 从 2021 年开始, B 市的人潮高峰开始退潮, 到 2024 年已经出现人口负增长, 人口增长率为 -0.11%。小学生源高峰期已过, 师资紧缺压力有所缓解, 但教师编制的波动传递效应开始显现。小学生数减少, 初中和高中生数开始迅速增长, 教师紧缺的压力传递到初中和高中。为小学补充的教师无法满足初中、高中的教学需求, 出现小学教师阶段性冗余和同期初、高中教师阶段性严重缺编的现状。

三是教师编制的空间固化与人身依附性所引发的城镇总量缺编与乡村结构性缺编并

存之间的矛盾。首先, 城乡不平衡。整个徐州市 2024 年城镇化率已经达到 67.64%。B 市农村学生大量向城区转移, “城市挤农村空”现象普遍存在。农村学校“麻雀虽小, 五脏俱全”, 完全按照生师比标准无法配齐各学科教师。其次, 学科间不平衡。B 市学校课程一直在持续改革。近年来增设了信息技术、综合实践、通用技术等多门国家课程和省级课程, 而现行国家编制标准于 2014 年制定, 编制标准与教育改革的现实严重脱节。最后, 阶段性失衡。B 市中小学女教师占 70%, 生育造成产假人数剧增。同时, 人口老龄化放大缺编困局。2024 年, B 市 60 岁及以上人口占 21.6%, 已进入中度老龄化社会, 而老龄化又叠加了中小学教师退休相对“集中期”。病假、产假等因素导致 B 市中小学教师约有 10% 在编不在岗。

四是跨层级编制调剂缺乏依据与应急性外聘教师安置困难的矛盾。为解燃眉之急, B 市政府补充了大量临聘教师, 然而当下采用的备案制已经显现出诸多矛盾。由于备案人员和在编人员在社会保险和机关保险方面存在较大差异, 且编制内外人员在升职、表彰、解聘等配套上都不一致, 导致临聘教师缺乏安全感, 不稳定因素持续增加。同工不同酬现象加剧, 严重影响了区域教育事业的发展。

综上所述, B 市总体编制叠加困境, 如图 2 所示。

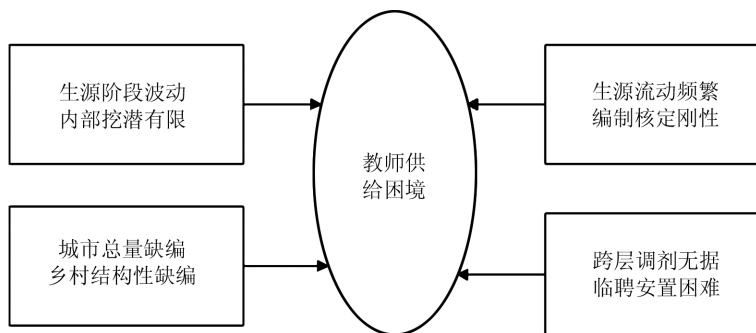


图 2 B 市教师编制叠加困境

三、B 市教师编制动态调整策略

编制作为一种非常重要的资源分配方式,

在我国教师队伍建设中发挥着关键作用, 它直接关系教师配置的数量、质量和结构^[8], 体现政府对教师职、责、权的划分^[9]。为解决上述问

题,B市政府创新运用统筹思维,从4个维度围绕“用人有人”的核心原则,周转活化编制资源,灵活使用精准策略保证教师供给的动态平衡。

一是“优先教育用人”的统筹策略,资源导向清晰。B市非常重视教育投入,保障“每一个课堂都有教师”是B市政府在资源约束下的重点举措。对标对表江苏省政府“严控总量、统筹使用、有减有增、动态平衡、保证重点、服务发展”的要求,B市探索建立了“省级统筹、重点保障、动态调整、周转使用”的编制周转池制度,周转活化编制资源。当B市教师编制已全部聘任时,B市政府积极向省里求援对编制进行统筹。从2018年开始,B市每年新增的1000多个用编计划连续7年均来自省里事业单位改革调整出的编制,全部用以满足激增学生数之下对教师的需求。

二是“紧跟学校用人”的数据策略,资源判断精准。B市的编制部门与教育局、财政局、人力资源和社会保障局协同办公,关系融洽。县级机构编制部门对“按需核定”资源进行了精细分解。第一,建立编制资源存量清单。成立专业队伍,实地走访中小学,对学生数、班级数、编制数、实有数、学校分布、学生分布、地域分布、学段分布等信息开展调研,核实全市教职工情况真实数据,建立了一套清晰、准确的编制资源存量清单。“补编以教育和卫生为主,我的办公室在市委编办,但是大概我2/3的工作时间都待在教育局,他们这里应该为我准备一个办公室。我基本上一个月要跑三四次学校,哪个学校缺人,哪个学科缺人,不需要教育局去跟我说,我心里很清楚,基本上是一个月和教育局协商一次。”(访谈记录:B市委编办副主任)第二,提前研判资源缺口。B市基于资源清单,综合分析学校、学段及年级情况,对小升初、中考等新学段教师用编需求进行精确测算,并将数据精准对接教师信息管理系统和学生信息管理系统,实现了数据的自动抓取、汇总、分析,形成了B市教职工编制情况动态地

图。第三,建立资源动态调整基础。B市的数据信息系统通过设计参数,可对教师产假、长期病假、借调等原因不在岗的情况进行预测,提前对资源缺口作出预警,及时提醒教育局对涉及学校和教师及教学情况进行调整,为人力资源和社会保障局教师招聘的专业要求提供依据,为教师的集中配置、错时执教,跨校兼课、跨学段任教等提供数据支撑。

三是“各方筹人”的行动策略,资源拼凑有效。第一,购买。为有效解决因生源爆增带来的师资阶段性紧缺问题,政府购买服务大力保障师资。B市教育局于2017年9月开始,报经市政府同意,委托B市某人力资源有限公司招聘教师,共招聘约10批3000多名临聘教师,每名教师签订用工合同期限为3年。第二,挖潜。B市在体制内全力挖潜调剂。2019年,当时生源高峰在小学阶段,B市高中教师相对富余,小学教师紧缺。教育局鼓励教师向下流动,每年将高中富余教师调剂到小学、初中任教。2021年起,高中生源开始大幅增长,师资出现不足,教育局开始鼓励教师向上流动,综合考量个人意愿、学科对口、专业素养等方面因素,从小学和初中精心选拔和培训一批具有全日制本科及以上学历、具有高中教师资格证的教师,调剂到高中学校任教。教师被选拔到初、高中任教后,原学校师资不足通过社会招聘方式给予补足。第三,返聘。B市积极落实“银龄计划”,从退休教师中返聘优秀人员返校任教。2021年到2023年,累计返聘优秀退休教师612人次,其中幼儿园12人次,小学540人次,初高中60人次。第四,返乡。积极遴选外市B市籍教师返乡任教。市教育局会同市委编办、市人力资源和社会保障局决策研究,具有B市籍或为B市籍人员直系亲属的市外在编在岗中小学教师,只要符合条件的均可参加B市中小学教师遴选。由市委编办办理前置审核手续,由市人力资源和社会保障局办理相关调动手续,市委编办办理入编手续。近

3年平均每年遴选50名左右B市籍教师返乡任教。第五,定向。B市教育局与培养院校和中小学校强强联手,着力构建“三位一体”协同培养机制,每年招录70名左右定向师范生,稳定满足农村学校师资需求。教育局派专人负责和协调,根据每年招生情况,组建群组跟踪培养。第六,流动。通过县管校聘,“跟岗”支教,满足农村中小学教师需求。B市是江苏省较早开展教师轮岗交流的地区之一。从2014年开始,B市城区义务教育学校连续6年每年对教师队伍的1/6开展教师轮岗交流,到2021年,B市所有教师已经全部轮岗交流一遍。6年的交流对于城区义务教育学校教师的均衡配置起到了重要作用。同时B市依据双向选择的原则,在教育局统筹安排下实行学校之间科学调配,成立学区联盟,组团共享发展。

从资源统筹的成本和效率综合来看,六大资源拼凑策略的效益排序依次为:购买>流动>定向>返聘>挖潜>返乡。政府购买服务补充力度最大,基本上满足了中小学的教学需求且为未来编制的高效利用储备了优质资源。县管校聘对资源的调动力最强,全面盘活了现有教师资源,提升了全市教师队伍的活力,有利于基础教育的公平发展。定向培养在资源供给方面针对性最强,为农村教师的供给确立了一条相对稳定高质的渠道。返聘是对优质闲置资源最高效的使用,使得拥有丰富经验的心有余力的优质教师能够继续发光发热,使学生收益最大化,也为未来人口老龄化时代人力资源的使用提供了有益借鉴。挖潜和返乡,都是在既有编制内的腾挪转移,比较依赖机遇和个体意愿,力度比较小,但亦属于有效的资源拼凑策略。

四是“给人就行”的适配策略,资源应用创新。在学校层面,尤其是农村中小学,B市学校的基本用编策略是降低编制对口要求,优先把人配齐,关键是能“开齐课、开足课、开好课”。B市乡村中学教师“一人兼教多科”“一人兼教

多学段”的现象很普遍。其他区域的研究数据亦显示,79.3%的乡村教师需要教授2~4门课程,另外有4.8%的教师需要教授5~8门课程^[10]。这种现象的存在,一方面是结构性缺编现实下的无奈选择,另一方面也是资源创新性运用的策略空间。正是基于这种现状,B市产生了“给人就行”的编制创新策略,因为有了人,学校才有基本的调动空间。“只要给人,有教师资格证的就行。人来了,我们会培训、会跟岗、会调动。年轻人适应性强,基础底子在那里,带一带,很快就上路了,有人是第一要务。”(访谈记录:B市某镇中学校长)

“给人就行”及时有效满足了“学有所教”,但它也直接造成了教师“教非所学”。这种用人方式虽然被诸多学者专家所诟病,认为造成了教师专业不对口,使得教师要“另起炉灶”、从零开始,不利于教师自身可持续发展等。但所任教学科与其职前教育阶段所学习的专业不相匹配的教师大量存在有其具体的历史情境。由于教师数量不足与结构性短缺,以及教师人力资源配置的偏差,“教非所学”的教师在各地长期且普遍存在^[11]。如果受限于教师“专业必须对口”的论点来构建理想化的教师编制体系,反而会削弱整个编制系统的动态适应性,使得教师供给通道更为狭窄。B市的教育系统摒弃了这一路径,大胆采用“给人就行”的编制使用策略,将发展的重心集中在资源创新利用上,将资源困境变为了新的利用空间。“我们以前中师毕业,就是什么都教,全科老师复式教学。当然,最好用的是师范院校培养的定向全科老师。没有怎么办?好在现在的教师都是大学毕业,能通过层层考试进入编制系统,本身素质就不差。我们不怕他专业不对口,每一个老师都有一个传帮带的适应过程,我要做的就是把他们要来,把他们留住,把他们用好。”(访谈记录:B市某乡村中学校长)

资源是构建能力的基础,能力是基于现有资源的构建^[12]。要保证学有所教,首先要保

证有人。“给人就行”是在资源受约束的条件下,优先占有资源,然后发展能力。没有资源,任何动态调整的空间都不可能存在。B市“给人就行”实际上是一种宏观求同存异的策略,即保证资源的“有编制”的同一性,允许能力的差异性,从而创新了教师资源高效运用的路径,使得教师能够跨校兼课、跨学段任教、跨科

教学。这些都极大破解了区域学校、学段、学科之间教师结构性缺员的困局。B市在受限的资源情境中,创新了资源行动,从而一步步塑造了自身更强的动态匹配能力,不仅能更好适应外界情境改变,也使得教师个体技术适应能力大大增强。其编制资源统筹整体行动框架如图3所示。

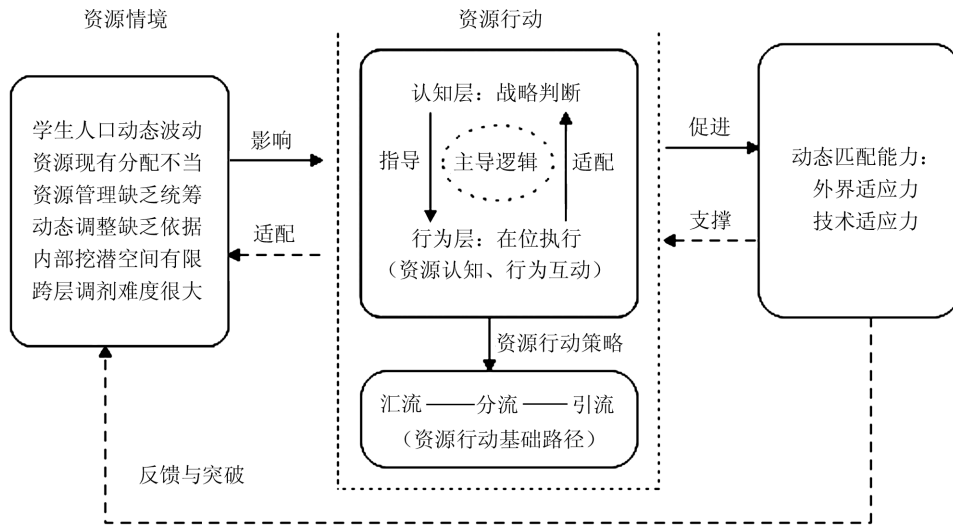


图3 B市编制资源统筹整体行动框架

四、结论和讨论

《县域普通高中振兴行动计划》明确提出,要“适应学龄人口变化、城镇化进程和人口流动趋势”“根据教育教学需要加强教职工编制和师资配备”“完善教师编制、岗位资源统筹使用、动态调配的管理机制”,并强调充分利用闲置资源以推进系统整合。本研究嵌入资源拼凑理论框架,系统阐释了B市编制资源统筹的“动态调整”操作实践。一是将教师编制动态调整置于人口剧烈波动的动态情境中考察,弥补了现有研究对“挖潜过程”关注不足的缺陷。多数文献虽强调编制挖潜,却未能深入揭示其在具体治理场景中的实现路径。通过案例剖析,可以更清晰深入展示一个县级市如何通过资源重构与机制创新,在编制总量控制的前提下构建异质化资源组合,从而突破资源约束,实现高中师资的动态平衡。二是以B市教师编制的动态调整为逻辑起点,系统构建了教师

编制资源拼凑的分析框架。该框架从资源情境分析、资源行动逻辑、资源拼凑策略与资源匹配能力4个方面,全面阐释了县域高中教师编制如何在“就容扩容”中实现制度弹性与治理适应性,为理解中国语境下的编制动态管理提供了理论工具,也为弹性政府^[13]与适应性治理理论^[14]贡献了来自教育编制管理的实证依据。B市的实践表明,教师编制动态调整的核心挑战在于“闭环内调整”,即在资源受限条件下实现有效供给。面对资源匮乏的现实,B市践行了资源拼凑理论,即与其追求资源占有,不如通过资源发掘、资源将就与资源重构,激活存量资源的使用价值^[15]。其使用的政策策略对于其他城市具有较强的借鉴价值,保证了结论的适用性。

借用资源拼凑理论在B市的实践研究发现,第一,人口流入地的教师编制资源困境表现出多样化,主要包括6个方面,分别是学生人口动态波动、现有资源分配不当、资源管理缺

乏统筹、动态调整缺乏依据、内部挖潜空间有限以及难以跨层调剂。第二,资源拼凑过程需要构建一条逻辑链,即通过明晰资源统筹方向、精准判断资源基础、有效拼凑资源来源、创新资源使用路径,可以极大拓展编制资源的范畴,创新编制资源的使用,重构编制资源的格局。第三,编制资源清单中,“人”是拼凑清单中的关键要素,“给人就行”成为资源拼凑的最基本原则。但这个原则在不同阶段有不同特点。在人口波峰,是“做大做强”与“极力扩张”的发展思路,是救火式编制补充模式,强调人的数量。在人口波谷,要执行“瘦身强体”,拼凑的资源更要求质量,对“缺编”岗位教师招聘需提出更高标准的用人要求。第四,B市采取了一系列具体的资源拼凑行为,将编外教师、退休教师、带编外籍教师等不同层次教师纳入清单,进行重新编排和重组,资源拼凑的结果是利用这些资源满足了教学的需求,使得这些资源产生了新的价值^[16]。第五,B市在整体资源拼凑过程中一直坚持“当前和长远统筹考虑,用编和用人统筹考虑”^[17],在完成以资源拼凑为主要手段的编制数量补充后,治理的重心开始系统转向教师队伍的内涵式发展,践行了“从无到有”“从有到高质量”的发展路径,着力构建了“编制补充与专业发展”一体化的长效运行机制,实现了编制动态调整与教师专业成长体系的深度耦合与协同进化。

结合B市教师编制调整,从全国更广泛的实践意义来看,有如下策略可供借鉴:

一是教育行政部门对教育资源进行盘点时,要从本质上审视教师资源的概念,将所有进入教师队伍的人都视作一种资源。盘点的方式应该是“自下而上”,在学校层面核定基本编制,由此生成区域层面的编制需求总量。把闲置资源尽可能地纳入资源清单,小修小补也是非常重要的资源拼凑策略^[18],更为核心的是要最大限度发掘已经拥有资源的新用途,实现既有资源的价值。

二是在进行资源拼凑时,要留有提前量,

构建具有前瞻性的弹性编制管理体系。编制动态调整要充分考虑人类“生、老、病、死”的基本规律,尤其应针对当前普遍存在的教师同步老龄化问题^[19],在县、区层面应建立基于精准预测的师资风险预警机制,科学测算年度自然减员与突发离岗规模。具体而言,应以学校为单位,在按生师比核定的基本编制之外,制度性核增一定比例的机动编制作为专项储备;同时打破校际壁垒,建立区域编制周转池,对机动编制及临时空编进行统筹与动态调配,优先保障老龄化严重学校及紧缺学科需求,并将此措施与授权学校规范购买服务、建立区域银龄教师库等柔性用人方式相结合,形成多层次的师资保障网络,从而系统提升教育教学管理工作的弹性和灵活性^[20]。

三是编制资源拼凑行动高效的关键在于打开“三流”阀门,畅通编制动态调整通道。第一要汇流,搭建编制的协作平台,改变资源的补充机制。编制配置涉及教育、编办、财政、人社等多部门,各部门所遵循的政策逻辑难以统一,易引发控编与用编的冲突^[21]。B市的成功经验在于市委编办、财政局、人力资源和社会保障局与教育局紧密团结在一个合作平台上,各方协作,动态对编制实行收、放、调、管。以人口普查、统计年鉴等基础数据为依托,在对本地区历年出生人口、户籍学龄人口、在校生人口以及公办中小学教职工编制等数据进行科学测算的基础上^[22],充分发挥市场的调剂功能,通过编制池等形式实现编制资源持续周转或通过集约节约的方式实现编制资源的绿色配置^[23]。第二要分流,优化资源配置,使资源流动起来。教育行政部门要充分细化“区管校聘”,依据核定的教职工编制总额、岗位总量和岗位结构比例,考虑教育教学实际需要,综合考虑各级各类学校数、在校生规模、班额、师资结构、承担教育教学改革和任务需要等情况^[24],将编制统筹具体分配到各学校。同时支持城镇教师跨校兼课、跨学段任教。支持农村小规模学校(含教学点)“一校设岗、多校使用、

巡回走教”，解决教师结构缺编问题。第三要引流，坚持双向的动态调整策略，保证资源到达需求末梢。学校需明确“人才是第一生产力”。一方面，教育资源要适应学龄人口的空间变动；另一方面，教育资源尤其是优质教育资源要引导学龄人口空间分布，通过优质资源引导和稳定人口。

四是要构建“编制—能力”动态适配机制，实现从“补缺”到“提质”的转型。在完成编制总量调配与资源清单扩充的基础上，要进一步推动编制管理从“岗位填充”转向“能力建设”。首先，在核定编制时要同步分析学校的课程实施需求与教师专长结构，实现编制配置与教师专业发展的精准对接。其次，要在编制调配过程中嵌入分层精准培训、校本研修与跨校协作机制，为通过拼凑方式引入的编外教师、退休返聘教师等群体建立结构化的专业融入路径，形成“区域+学校+教师+人工智能辅助”的多元化的学习共同体。例如：为编外教师设立“专业准入与提升”双轨支持机制，通过校本导师制、区域性培训项目促进其教学能力系统提升；为返聘教师构建“经验转化平台”，推动其教学智慧向青年教师有序传递；为跨校流动教师建立“教研共同体融入机制”，强化其在新环境中的专业归属与发展动能。这样教师队伍就不仅在“量”上能满足需要，在“质”上也能得到保证，将编制管理转化为持续推动教师队伍整体素质提升的系统性支撑力量。最后，要建立以专业发展实绩为核心的编制效能评估体系，将教师教研成果、教学改进等情况纳入编制配置的考量因素。同时，探索建立“编制资源+发展资源”捆绑配置机制，对在教师专业发展方面成效显著的教师给予编制政策倾斜与发展资源支持。

参考文献：

[1] 郭丛斌,何菲,胡提臻. 人口流动中的县域教育:变化与困境[J]. 教育学报,2023(6):141-152.

[2] 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[EB/OL]. (2018-01-20)[2025-12-15]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201801/t20180131_326144.html.

[3] 教育部等六部门关于印发《县域普通高中振兴行动计划》的通知[EB/OL]. (2025-09-19)[2025-12-15]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3732/202509/t20250926_1415037.html.

[4] 蔡润圃. 山东烟台:整体统筹,推进全域县中办学质量稳步提升[J]. 中小学管理,2022(2):17-20.

[5] 林菁菁,张雁鸣,苏敬勤. 从资源拼凑到资源协奏——一个制度情境视角的解释[J]. 管理评论,2021(10):249-262.

[6] 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.

[7] 黄云振,潘健,黄春秀. 普通高中教师资源配置机制优化路径研究[J]. 基础教育研究,2017(17):26-29.

[8] 杨卫安,袁媛. 义务教育教师编制“市域调剂”的障碍与改革思路[J]. 中国教育学刊,2019(8):35-38.

[9] 李志峰,高慧,高春华. “编制”之困:高校教师的组织身份属性与身份认同[J]. 高教发展与评估,2013(5):82-89,104.

[10] 董良. 北京市初中史地政生“教非所学”教师分布的社会学探析——基于多元分割理论的视角[J]. 北京教育学院学报,2017(5):13-18.

[11] 李瑾瑜. 系统优化“教非所学”教师支持体系[J]. 教育家,2025(19):16-17.

[12] 颜昌武. 刚性约束与自主性扩张——乡镇政府编外用工的一个解释性框架[J]. 中国行政管理,2019(4):100-106.

[13] 靳文辉. 弹性政府:风险社会治理中的政府模式[J]. 中国行政管理,2012(6):22-25.

[14] 容志,谭晓芳. 适应性治理:研究现状与未来展望[J]. 治理研究,2024(3):111-126,159.

[15] BAKER T, NELSON R E. Creating something from nothing: resource construction through entrepreneurial bricolage [J]. Administrative Science Quarterly,2005,50(3):329-366.

[16] 李志敏,施玮. 贫乏型农村社区的创新发展模式:资源拼凑视角[J]. 河北农业大学学报(社会科学版),2021(6):57-68.

[17] 吴祖峰,叶鹏,杨珣珣. 加强中小学教职工编制动态管理工作研究——以光山县中小学教职工编制管理为例[J]. 行政科学论坛,2024(6):18-23.

[18] 徐刚. 编制资源的治理取向:一个试点悖论的视角——基于市县机构案例的追踪比较[J]. 公共管理学报,2020(4):43-52,167.

[19] 吴东照,时婧. 县域普通高中教师的流动类型、结构特征与影响因素研究[J]. 西南科技大学学报(哲学社会科学版),2025(2):87-97.

[20] 万文涛,柴蒙. 中小学教师编制管理的问题调查及路径探

- 析[J]. 教学与管理,2017(9):17-20.
- [21] 王爽,刘善槐,毋德懿. 人口变动新形势下义务教育教师编制动态调整机制研究[J]. 教师教育研究,2023(6):29-34,43.
- [22] 三门峡市委编办课题组. 建立中小学编制动态调整长效机制的探索与实践——以三门峡市为例[J]. 行政科学论坛,2025(12):18-25.
- [23] 安雪慧. 区域教师治理的现代化转型:价值意蕴、实践探索与路径优化[J]. 教师发展研究,2025(4):1-8.
- [24] 李祺瑶. 每年招400余名紧缺学科乡村教师[N]. 北京日报,2022-01-05(14).

A Case Study on the Dynamic Adjustment of Teacher Staffing Quotas in County-level Senior High Schools in the Context of Population Mobility

QING Sulan, LIU Yan

(Center for the Study of Teacher Development, China National Academy of Educational Sciences, Beijing 100088, China)

Abstract: Against the backdrop of intensified demographic fluctuations and rigid staffing constraints, county-level high schools face a structural resource dilemma; while there are no available staffing quotas, schools must still secure qualified teachers. Based on a longitudinal observation of one county, this study constructs an analytical framework of “optimal resource allocation” grounded in the resource bricolage theory. The framework illustrates how local governments reallocate and reorganize teacher resources under rigid staffing limits, shifting from passive patching to proactive planning and management of teacher mobility in governance and internal mechanism. The study identifies four key pathways: accurately assessing teacher demand, innovating bricolage strategies, expanding resource utilization channels, and promoting collaborative teacher development. It further reveals the inherent logic between staffing management and teacher mobility, examining how local governments balance immediate and long-term needs while integrating quota use with talent development in practice. Additionally, the study explores the developmental trajectory of regional teacher resources from “scarcity to sufficiency” to “sufficiency to quality,” proposing a viable approach to meet flexible teacher recruitment needs through an integrated governance system that combines staffing management with professional development.

Key words: county-level senior high schools; teacher staffing quotas; dynamic adjustment; population mobility; strategic behavior theory; bricolage theory

责任编辑 李玲