

# 新一轮教师队伍建设政策： 执行机制与未来前瞻

## ——基于28份中央-地方《意见》的政策文本测量

蹇世琼<sup>1,2</sup>, 彭寿清<sup>1</sup>, 冉隆锋<sup>2</sup>, 朱珺瑜<sup>3</sup>

(1. 长江师范学院 教师教育学院, 重庆 408100; 2. 西南大学 教育学部, 重庆 400715;

3. 中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872)

**摘要:** 执行机制是决定政策能否良序实施的关键。2018年我国相继颁布了中央层面的教师队伍建设改革《意见》和省级层面的教师队伍建设实施《意见》。以 ROST Content Mining 6.0 和 SPSS 19.0 分析并检视 28 份《意见》文本, 通过关键词、高频词和关键段落比的计量分析以及相关关系分析发现本轮教师队伍建设政策的执行机制有如下特征: 实现了在垂直层面的权威力量与水平层面的内生动力相统一的执行路径; 突出了专业主义视角下教师专业素质能力为建设重点的执行策略; 体现了政府主导推进与制度自身逻辑演进相结合的执行方法。前瞻未来, 我国教师队伍建设政策需逐步健全教师队伍建设的考评制度及相应的保障体系; 建立以专业行会为监督主体的教师队伍建设问责机制; 建构制度性外部监督下的教师自我内在性监督的师德师风监督机制; 完善教师队伍专业素质要求中的信息技术素养培养培训体系等。

**关键词:** 教师队伍建设; 教师教育; 政策执行; 执行机制; 文本测量

**中图分类号:** G645 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-9841(2021)01-0124-10

### 一、问题提出

2018年1月20日, 中共中央、国务院颁布了《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》(以下简称“改革《意见》”), 该意见是中华人民共和国成立以来“党中央出台的第一个专门面向教师队伍建设的里程碑式政策文件, 《意见》描绘了新时代教师队伍建设的宏伟蓝图, 吹响了推进教师队伍建设的集结号”<sup>[1]</sup>。截至2018年12月底, 全国26个省(区、市)和兵团相继颁布各地《关于全面深化新时代教师队伍建设的实施意见》(以下简称“实施《意见》”)。

从中央到地方政府的重视引发了学界对教师队伍建设的高度关注, 在中国知网输入篇名为“教师队伍建设”的文献, 可视化分析显示仅在2018年和2019年就有近1800篇<sup>[2]</sup>。其中, 对本轮教师队伍建设改革《意见》的既有研究主要集中在多元视角下探讨改革《意见》的政策价值与政策建议上: 顾明远认为改革《意见》具有里程碑意义, 要以教研员队伍建设促教师队伍建设<sup>[3]</sup>; 朱旭东认为要通过教师教育学科建设的完善回应目前国家对教师队伍建设的高度重视<sup>[4]</sup>; 袁桂林

收稿日期: 2020-11-18

作者简介: 蹇世琼, 教育学博士, 长江师范学院教师教育学院, 副教授, 西南大学教育学部博士后。

通讯作者: 彭寿清, 教育学博士, 长江师范学院教师教育学院, 教授, 博士生导师。

基金项目: 国家社会科学基金项目“新生代乡村教师的乡村社会融入问题研究”(19BSH052), 项目负责人: 蹇世琼。

认为改革《意见》对提升教师群体的社会地位,进一步深化农村教师队伍建设的待遇、职称改革,稳定农村教师队伍师资,增强农村教师的职业吸引力具有历史意义<sup>[5]</sup>;管培俊认为要全面深化教师队伍建设改革,特别是人事制度改革<sup>[6]</sup>;王定华、张志勇等也在改革《意见》颁行后进行了相关理性思考<sup>[7-8]</sup>。

一项政策是否能实现初衷,关键在于其实施过程如何。“我们隐约看到了中国教师教育振兴的曙光。但是,教师教育究竟能否振兴,关键还是要看所提出的这些政策措施是否能够得到真正落实。”<sup>[9]</sup>因为教育政策分析是教育理论与教育实践之间不可缺少的中介,对新一轮教师队伍建设政策的理性分析,成为观照该政策实施境遇的关键。政策文本分析是理性分析政策实施的合理切入点,“政策文本作为政府制定和执行公共政策的物化载体,具有信息传递、价值宣示和印迹记录等多重功能”<sup>[10]</sup>。通过对改革《意见》和实施《意见》的政策文本定量分析判断我国新一轮教师队伍建设政策的执行情况,探寻中央政府在教师队伍建设政策的顶层设计与省级政府分层回应之间的关系,以省思其中可能会存在的政策风险与未来走向,具有重要的历史意义与实践价值。

## 二、研究设计

### (一)数据采集与工具选择

研究对象是改革《意见》和实施《意见》政策文本原文,源于教育部相关专题网页和各省人民政府门户网站。共收集到 28 份政策文本原文,共计 152 107 个字符数。研究工具为 ROST Content Mining 6.0 和 SPSS 19.0 社会学统计分析软件包。

### (二)编码本建构

通过挖掘文本中的关键词、高频词,抓取分析关键段落,并基于改革《意见》基本框架建立相应数据库,构建关键词数据库、高频词数据库和相应的编码本。基于对改革《意见》的反复研读,共建构 6 个编码本,具体条目见表 1:

表 1 新一轮教师队伍建设政策文本测量编码本

总维度	总体要求	师德师风建设	教师专业素质能力	管理机制和改革	地位待遇	监督实施主体
子维度	战略意义	长效机制	建设目标	人事制度	社会地位	组织领导
	指导思想	思想政治	教育措施	职称考评	保障机制	经费保障
	基本原则	师德工程	保障措施	保障措施	待遇水平	
	目标任务		激励措施	资源配置	薪酬制度改革	

### (三)统计过程

首先,建立关键词词频库。改革《意见》具有引领、导向作用,因此关键词各总维度及其子维度主要源于改革《意见》的条目纲领,分别是总体要求、师德师风建设、教师专业素质能力、管理机制和改革、地位待遇、监督实施主体等,词频总计 14 705 个字符。

其次,建立高频词词频库。高频词词频库是参考关键词词频库基础上建立的,主要分析在政策文本中出现频次较高的词,具体筛选标准是在每份政策文本中出现频次至少高于 2 次、基本在 5 次以上的词,词频总计 11 933 个字符。

最后,将高频词词频库和关键词词频库纳入 SPSS 19.0,开展从中央到省级层面的关键词词频库和高频词词频库之间的皮尔逊相关分析( $p < 0.05$ 、 $p < 0.01$  和  $p < 0.001$  水平,双尾检验)。

### 三、研究结果

#### (一) 关键词计量分析结果

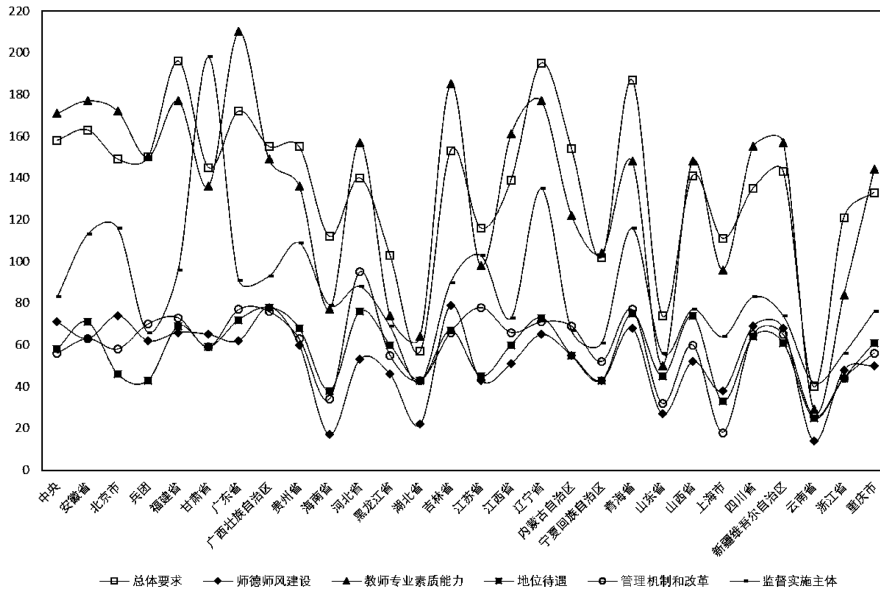


图1 改革《意见》-实施《意见》关键词词频的次数分布图

关键词是政策文本主要内容的直观反映,并能表明中央层面与省级层面教师队伍建设的重点方向。因在省级层面实施《意见》中直接提及“总体要求”“师德师风建设”等六个关键词的次数有限,故采用更细化的关键词如“全面领导”“深化改革”等来指代“总体要求”“师德师风建设”“教师专业素质能力”“地位待遇”“管理机制和改革”“监督实施主体”,并计算六类核心关键词在28份政策文本中出现的频次,具体结果见图1。

#### 1. 大部分实施《意见》的“总体要求”与改革《意见》的“总体要求”保持一致

“总体要求”基于“兴国强师”的目标提出,阐述了本轮教师队伍建设的战略意义,明确了本轮教师队伍建设的指导思想和基本原则。中央及各省(区、市)和兵团“总体要求”维度包含的所有子维度关键词出现频次达到3799次,反复提及相关关键词。这充分体现本轮教师队伍建设的政策是通过“总体要求”以进一步厘清战略意义和指导思想,并确保改革《意见》与实施《意见》之间具有一致性和同向性。

福建省、辽宁省和青海省频繁提及“总体要求”维度中的关键词,词频数远超其他省份(特别是云南省),分别达到195次、196次、187次;山东省、湖北省、云南省在“总体要求”维度上的关键词词频较低,分别是74次、57次、40次;其他省份在这一维度上的关键词词频均匀分布在100~190次之间。“总体要求”维度关键词提及频次高的省份以东北地区、西北地区、西南地区为主,而东部发达省份提及频次相对较低。原因有二:一是华东省份教师队伍建设的区域性改革起步较早,教师队伍的高素质化、专业化建设已执行数年,与本轮教师队伍建设的改革总体要求的全国普适性相比可能会更为突出区域性特征;二是东北地区、西北地区和西南地区受底子薄弱、经费有限等区域客观条件限制,教师队伍建设的水平普遍低于东部省份,但受中央层面改革《意见》的主导性要求影响,地方政府对本轮教师队伍建设的改革力度和投入程度可能会普遍超过东部省份。

#### 2. “师德师风建设”在所有维度中占比最小,且区域间无明显差异

“师德师风建设”维度关键词总频次为1509次,在所有维度中占比最小。其中,中央和吉林省、广西壮族自治区、北京市对“师德师风建设”维度关键词提及频次相对较高,分别为71次、79次、78次、74次;山东省、湖北省、海南省和云南省在“师德师风建设”维度上的关键词词频较低,

均低于 30 次,云南省仅达到 14 次;其他省份“师德师风建设”关键词频次均分布在 30~70 次之间。“师德师风建设”维度关键词的分布表现出总频次最低和区域差异不明显两个特征,原因主要有:一是本轮师德师风建设强调提升思想政治素质,重点关注内容为教师队伍中的党支部建设和党员队伍建设,指向明确且简要,因此在改革《意见》和实施《意见》中并未反复提及;二是改革《意见》和实施《意见》均重视师德师风建设,因此区域间并未表现出明显区别。

### 3.“专业素质能力”维度,广东省频数最高,云南省最低

改革《意见》明确提出本轮教师队伍建设政策要基于教师专业素质能力建设一支专业化、创新型教师队伍。各省(区、市)和兵团实施《意见》中结合省内实际情况制定了对应的教师专业素质能力提升对策,比如支持师范院校和综合大学开放式培养教师 and 开展师范专业认证等。分析结果显示“教师专业素质能力”维度的关键词总频次仅低于“总体要求”,说明专业素质能力提升是本轮教师队伍建设政策的重要方向。广东省提及频次远超其他省份,达到 210 次;辽宁省、福建省和安徽省均是 177 次,山东省和云南省分别是 50 次、29 次。进一步结合文本内容分析发现:第一,广东省非常重视教师队伍专业素质能力提升,以改革《意见》为基础,实施《意见》中深入拓展了各项措施,并提出更具体和更详尽的实施方案;第二,云南省实施《意见》的篇幅较短,在教师专业素质能力维度的文本也相应缩减,关键词频次也明显低于中央和其他省份,说明云南省当前教师队伍建设的重心可能并不在教师专业素质能力层面。

### 4.“管理机制和改革”维度,河北省频数最高,上海市最低

“管理机制和改革”维度主要关注教师人事制度、职称考评、保障措施和资源配置四个方面。河北省在实施《意见》中频繁提及该维度的关键词,海南省、山东省、云南省和上海市较少提及相关关键词,其他省份的提及频次均匀分布在 40~80 次之间。可以看出河北省教师管理机制和改革需求迫切,涉及改革的内容广泛;上海市的教师管理机制趋于健全,改革内容相对较少,因此篇幅和关键词次数均低于中央和其他省份;大多数省份教师队伍管理体制改革的的主要方向相近。

### 5.“地位待遇”与“监督实施主体”维度,北方省份频数相对高于南方省份

“地位待遇”维度由教师社会地位、保障机制、待遇水平和薪酬制度改革四个子维度构成。广西壮族自治区、河北省、青海省、山西省和辽宁省的“地位待遇”维度关键词频次最高,分别为 78 次、76 次、75 次、74 次、73 次;海南省、上海市和云南省的关键词频次最低,分别为 38 次、33 次、25 次。“地位待遇”维度关键词的高频次更容易出现在北方省份的实施《意见》中,北方省份在本轮教师队伍建设中会相对更重视提升教师社会地位,保障教师待遇和薪酬;另外,上海市已初步建立完善的教师管理体制和对应的保障措施,因此,上海市实施《意见》中“地位待遇”维度的措施较少。

“监督实施主体”维度关注组织领导和经费保障。甘肃省频繁提及“监督实施主体”维度的关键词,词频达到 198 次,与提及频次最低的云南省和湖北省相差 156 次,其他省份在本维度的关键词词频则均匀分布在 50~140 次之间。本轮教师队伍建设政策实施的组织保障主体为各省党委和政府,子维度“组织领导”主要包括监督主体及其工作重点等。进一步结合文本内容分析发现:第一,北方省份较南方省份更加重视提升监督实施力度,强调切实加强党的领导;第二,各省(区、市)和兵团均强调通过建立联席会议制度、强化经费保障等多样化措施确保政策执行质效。

## (二)高频词的计量分析结果

高频词相对关键词而言,在反映文本的本质内容方面更敏感且更具代表性,高频词计量可测量中央及各省在本轮教师队伍建设改革中的主要关注点。将原始政策文本中的 11 933 个高频词按总体要求、师德师风建设、教师专业素质能力、地位待遇、管理机制和改革、监督实施主体分类,并计算每类高频词的总词频数来推断中央及各省(区、市)和兵团之间在本轮教师队伍建设政策中的联系与区别,具体结果见图 2。

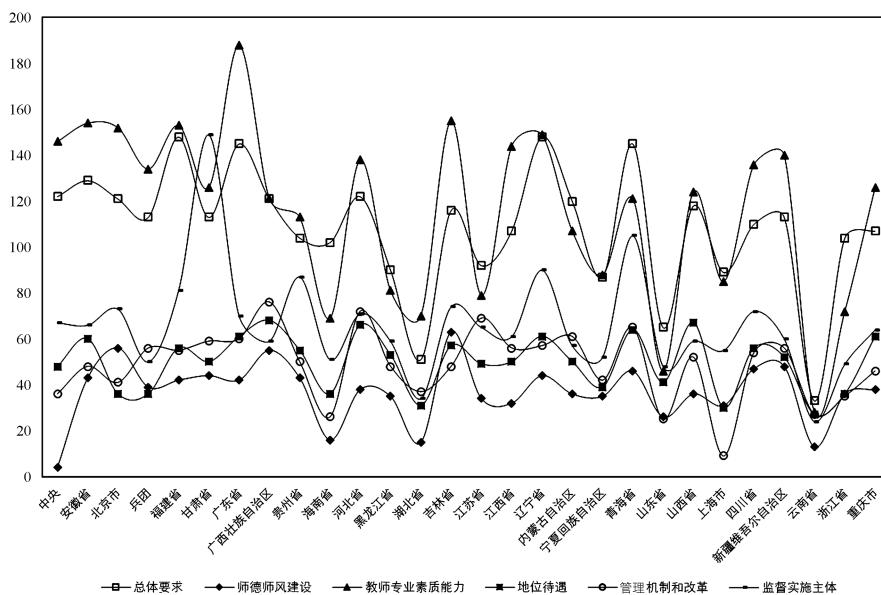


图2 改革《意见》—实施《意见》高频词词频的次数分布图

与关键词计量结果比较分析发现图2的具体走势与图1基本保持一致,说明各维度关键词和高频词频次分布保持了总体趋势的一致,但高频词词频分布有如下几点值得关注:

### 1. 改革《意见》与绝大部分实施《意见》关注焦点依然是“教师专业素质能力”

不管是改革《意见》还是实施《意见》在“教师专业素质能力”维度上的高频词词频分布都集中在120~160次之间。尽管浙江省、云南省、青海省、江苏省、内蒙古自治区和甘肃省频次最高的高频词是“总体要求”,但紧随其后的无一例外都是“教师专业素质能力”,说明省级层面的实施《意见》与中央层面的改革《意见》保持了高度一致性,关注点都集中在“教师专业素质能力”维度上。

### 2. 上海市与云南省的关注点与其他省份之间差异较大

从高频词分布数值来看,上海市在“管理机制与改革”层面的高频词次数只有9次,云南省在各个层面的次数分布均偏低。分析上海市文本原文可发现,在“管理机制与改革”层面,主要集中在“中小学、幼儿园、高校教师配置标准与机制”“教师专业发展机制”“高校教师人事制度改革机制”三个方面<sup>[11]</sup>。机制改革是改革深水区探索的关键,说明上海市本轮教师队伍建设改革已进入深化阶段,因此与中央层面和其他省份之间在高频词次数分布上差异较大。同样深入审读云南省文本原文发现,其框架纲目主要集中在“补充学前教育教师队伍”“配齐义务教育教师队伍”“补足高中阶段教师队伍”“鼓励乡村教师长期从教、终身从教”等方面<sup>[12]</sup>,说明云南省本轮教师队伍建设关注焦点集中体现为各学段教师队伍的数量补给上,稳定教师队伍数量结构是云南省当前教师队伍建设的重点。

### 3. “师德师风建设”维度较关键词次数下降明显

改革《意见》中的“师德师风建设”关键词频次达到71次,但高频词频次仅为4次,说明改革《意见》作为纲领性文件,用词重复率低。且从省级层面的高频词分布来看,同样是“师德师风建设”维度的次数最少,所有政策文本出现次数总量只有1046次,远低于其他维度的高频词次数总量。说明“师德师风建设”尽管作为我国教师队伍建设中“立德树人”的首要环节引起了中央层面的高度重视,但在省级层面的具体执行中可能具有实施难度性或自身独特性。

## (三)关键段落比的计量分析结果

关键段落比能准确反映政策文本的重点内容。按照“总体要求”“师德师风建设”“教师专业素质能力”“地位待遇”“管理机制和改革”“监督实施主体”维度对改革《意见》和实施《意见》进行

内容分析,并计算这几类内容字数在政策文本总体中的比重,以此推断我国中央及27省份本轮教师队伍建设的重点内容,具体结果见图3。

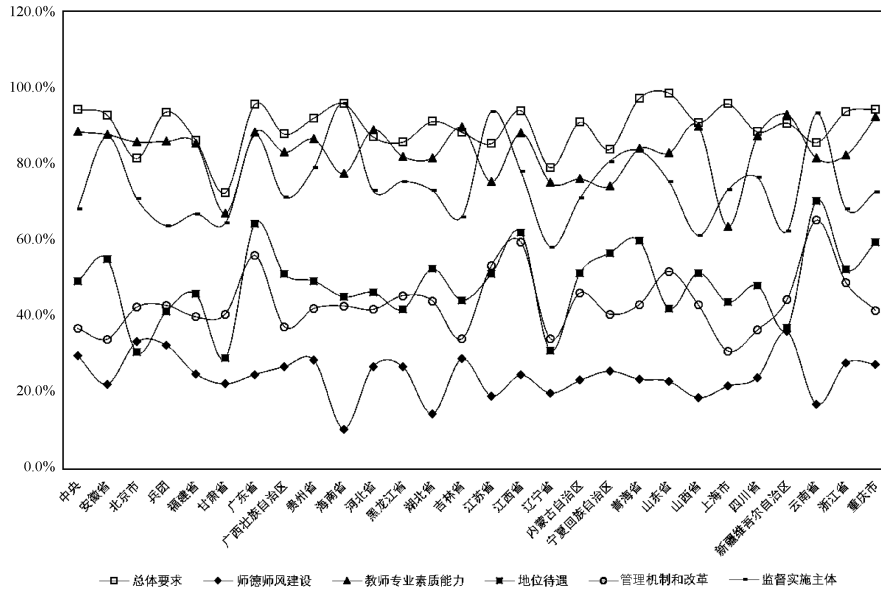


图3 改革《意见》实施《意见》的关键段落比分布图

1. “总体要求”维度与关键词、高频词分布基本保持一致,但也具有省际差异性

“总体要求”关键段落落在中央改革《意见》和各省(区、市)和兵团实施《意见》中占比最高,其中,山东省和青海省分别达到98.67%、97.19%,占比最低的是甘肃省、辽宁省,分别为72.53%、79.15%。这与关键词和高频词的分布不完全相同:辽宁省在“总体要求”维度关键词和高频词的频次较高,但这一维度在辽宁实施《意见》中占比较低,这说明辽宁省的实施《意见》篇幅长、涉及范围广,尽管词频高,但关键段落占比相对较低;虽然山东省在“总体要求”维度中关键词和高频词的频次较低,但是“总体要求”关键段落落在山东实施《意见》中占比达到98.67%,这说明山东省实施《意见》反复提及“总体要求”内容,始终坚持与改革《意见》的核心思想和主要内容保持一致。

2. 改革《意见》和实施《意见》均重视“师德师风建设”,但更重视“教师专业素质能力”

“师德师风建设”维度的关键词和高频词频次差异较大,但该维度在改革《意见》中的关键段落占比达到29.84%,这说明作为纲领性文件,改革《意见》对师德师风建设的重视程度较高,同时“师德师风建设”维度在各省实施《意见》中的关键段落占比基本在20%到30%之间,说明省级层面对师德师风建设的重视程度与中央层面之间具有一致性。“教师专业素质能力”关键段落占比在改革《意见》和实施《意见》之间分布均匀,占比均高于60%且普遍高于80%,说明中央及各省都将“教师专业素质能力”维度作为本轮教师队伍建设的重点关注部分。

3. 云南省重点突出“地位待遇”和“管理机制和改革”维度

云南省的“地位待遇”和“管理机制和改革”维度在关键词和高频词的绝对词频数都较低,分别达到25次、27次和26次、27次,但这两个维度在其实施《意见》中的关键段落占比却是最高,分别达到70.37%和65.30%,这说明云南省实施《意见》的文本篇幅虽短,但内容精炼,重点清晰且明确,主要关注教师队伍建设的地位待遇、管理机制和改革等。

(四)关键词词库之间和高频词词库之间的相关分析结果

关键词词库与高频词词库之间的相关关系分析能较为准确判断中央层面与省级层面或不同省份之间在主要方向、政策重点等方面的一致性程度。

首先,关键词词库之间的相关分析结果显示甘肃省、海南省、黑龙江省、湖北省、江苏省、山东省、云南省的实施《意见》与中央改革《意见》之间并没有相关关系,特别是甘肃省和云南省的实施

《意见》与中央改革《意见》之间的相关系数分别是 0.540 和 0.432(在  $p < 0.05$ 、 $p < 0.01$  和  $p < 0.001$  水平均无相关关系。);江苏省与甘肃省、贵州省、黑龙江省、辽宁省、宁夏回族自治区、青海省、云南省之间的实施《意见》之间的相关系数分别是 0.816、0.874、0.820、0.881、0.813、0.872、0.872,分别在  $p < 0.05$  水平存在显著相关关系,但与中央及其他省份之间无明显相关关系。

其次,高频词词库之间的相关分析结果显示甘肃省、山东省、云南省的实施《意见》与中央改革《意见》之间并无明显相关关系;甘肃省与贵州省和青海省的实施《意见》之间的相关系数分别是 0.866、0.824,分别在  $p < 0.05$  水平存在显著相关关系;云南省的实施《意见》与江苏省实施《意见》之间的相关系数是 0.846,在  $p < 0.05$  水平具有显著相关关系,但与中央及其他省份之间并无相关关系;山东省的实施《意见》与中央改革《意见》以及安徽省、北京市、福建省、广东省、广西壮族自治区、河北省、湖北省、吉林省、江苏省、江西省、内蒙古自治区、宁夏回族自治区等省份的实施《意见》之间无相关关系,但与其他省份的实施《意见》之间有着显著或者非常显著的相关关系;甘肃省、云南省的实施《意见》与中央改革《意见》及其他省份的实施《意见》之间并无明显相关关系。

总体来说,江苏省、山东省、甘肃省、云南省的实施《意见》与中央改革《意见》之间在政策方向与重点内容上可能存在较大的差异。以江苏省和云南省为例审读政策文本原文以进一步分析这种差异的具体表征。江苏省实施《意见》具有如下特点:第一,主要内容突出重大主题,比如突出师德建设的重要地位、职业院校教师队伍建设、高等教育教师队伍建设、中小学教师教育一体化和专业化建设等;第二,充分因地制宜,且紧跟当前重点和热点,比如对思政教师的重视、大力振兴师范教育;第三,创新性提出教师退出机制,比如坚决要求注册不合格人员退出教学岗位,禁止暂缓注册者职称评聘等<sup>[13]</sup>。云南省实施《意见》的提纲表达为:“一、提升思想政治素质;二、补充学前教育教师队伍;三、配齐义务教育教师队伍;四、稳定特岗计划教师队伍;五、补足高中阶段教师队伍;六、优化中小学教师队伍配置;七、实施‘万名校长培训计划’;八、完善教师待遇保障机制;九、深化教师评聘制度改革。”<sup>[12]</sup>说明云南省本轮教师队伍建设改革主要集中在教师队伍的数量配备上,这可能是西部欠发达地区教师队伍建设的共同主题。可以看出,虽然江苏省和云南省的实施《意见》与中央改革《意见》各个维度之间没有密切的相关关系,但可能更加契合本省的教育发展水平和教师队伍建设现状。

#### 四、新一轮教师队伍建设政策的执行机制

##### (一)凸显了垂直层面权威力量与水平层面内生动力相统一的执行路径

我国教师教育政策制度的历史经验一般是遵循“国家权力主导”下的管理模式按照自上而下的路径实施,“新中国成立后的教育计划、纲领、条例和政策是在‘国家主导’的框架下制定的,是一种垂直的、威权式的管理”<sup>[14]</sup>。这种模式容易忽视区域经济文化背景差异与教育发展水平差异。中央改革《意见》到各省(区、市)和兵团实施《意见》的相继颁行,体现出本轮教师队伍建设政策受纲领性指引并逐渐下移实施的过程性特点,且省级层面与中央层面在政策主要方向、重点内容和关注焦点等方面基本保持一致,但各省(区、市)和兵团实施《意见》也较为充分地考虑到本省教师队伍建设的既有事实与存在的关键难题。本轮教师队伍建设政策执行路径中既有中央到地方政府的权威力量参与,也有基于区域既有建设现状的内生动力激发,并实现了二者的有机统一,这一点在上海、云南、山东、甘肃等省(直辖市)的实施《意见》中有较为明显的体现。这种“合而不同”的执行路径打破了传统“垂直”管理模式下教师队伍建设政策在权力与资源等方面一味受中央层面刚性控制的统一步调施策模式,有利于省级层面在教师队伍建设资源上的进一步集中,以更有效解决各地教师队伍建设中存在的瓶颈问题,促进教师队伍建设的区域性内生型发展,因为内生型发展是教育改革的重要路径<sup>[15]</sup>。特别是对云南这样的西部民族地区来说更是如此。

## （二）突出了“教师专业素质能力”为重点的执行策略

本轮教师队伍建设的执行策略从改革《意见》到实施《意见》都集中在提升“教师专业素质能力”方面，细读 28 份政策文本原文还可发现，对“教师专业素质能力”的政策要求主要是基于我国教师专业标准的专业理念、专业知识、专业能力等指标建构，说明受 20 世纪 80 年代世界教师专业化运动影响以来的中国教师队伍建设正式在各级政府层面中获得合法性地位。在专业主义视角下，由各级政府通过府际治理建构一支专业化的教师队伍也必然会成为教师增权赋能和职业地位提升的重要途径，比如，在改革《意见》中明确提出，“确立公办中小学教师作为国家公职人员特殊的法律地位”<sup>[16]</sup>。本轮教师队伍建设的政策对“教师专业素质能力”的重视一方面既“为保障教师的社会地位和经济利益提供了前提条件，也让包括教师流动在内的许多教育政策有了法理依据”<sup>[17]</sup>；另一方面也为吸引更多优秀人才持续从教的长效机制建构奠定了坚实的政策基础。我国教师队伍建设政策将从以往单一的教育问题转变为一项宏观的、长远的社会议题或政治议题，真正成为国计民生之重要政策。

## （三）体现了以政府主导推进与制度自身逻辑演进相结合的执行方法

首先，从颁行时间来看，27 份实施《意见》是在中央改革《意见》颁行之后相继发布实施的，时间集中在 2018 年 1 月到 12 月之间，在执行进程上体现出以中央政府为主导的强制性政策实施路径特点，具有典型的“诺斯工具理性主义”<sup>[18]</sup>制度变迁特质，这种政策执行进程一方面能节省全体（既包括所属各级政府，还包含各类专业行业协会以及教师教育类所属其他机构，比如各级师范院校）同意的时间成本；另一方面也能提升政策短期内密集颁行的边际效应。其次，从具体内容来看，不管是改革《意见》还是实施《意见》在实质上都非常重视教师专业素质能力，这一点顺应了教师教育制度在渐进建构与革新完善中的应然规律，即教师队伍建设的数量需求基础上会逐步转向质量要求。我国很多教育制度在“改革开放之后实际上更多地表现为自发演进的过程，因为任何人为设计的改革方案都不可能超越制度变革本身的演进逻辑”<sup>[19]</sup>。本轮教师队伍建设的政策从改革《意见》到实施《意见》同样也遵循了教师教育制度的自身演进逻辑，由从对量的需求满足到对质的规格要求，这是一种典型的“哈耶克演进理性主义”<sup>[18]</sup>制度变迁路径，即假设人类社会的任何制度变迁都不是由人类理性决定或设计的产物，而是随着历史变迁过程自发演进革新的过程。

中央改革《意见》“把教师队伍建设放在事关民族复兴伟业的优先位置，具有重大的历史和现实意义。《意见》从战略高度谋划教师队伍建设的战略布局和战略任务，在加强教师队伍建设方面实现了一系列重大突破”<sup>[8]</sup>。虽然分析显示各省实施《意见》在总体上与改革《意见》基本一致，但各省既有教师队伍建设的现状差异也在实施《意见》中得到了较为充分的体现。总体来说，本轮教师队伍建设的政策执行是以行政力量推进的方式回应了我国改革开放以来教师教育制度完善中用市场力量与机制无法解决的问题，一方面实现了教师队伍建设在各级政府行政力量的权威性与服从性中逐步推进的历史性变迁，另一方面更是我国深化教师教育体制机制改革的关键性举措。

## 五、新一轮教师队伍建设的未来前瞻

检视改革《意见》和实施《意见》的政策文本，除了挖掘本轮教师队伍建设的政策的历史价值以观照其执行的现实境遇之外，还需进一步结合实然现状展望我国教师队伍建设的未来走向，以全面提升和激发本轮教师队伍建设的执行质效和连续性动力。

### （一）健全教师队伍建设的考评制度及相应的法律保障体系

相关法律体系的健全是保障政策实施质效的关键，其中的考评措施与奖惩措施是教师队伍有效建设的基本保证，“通过规定考核指标、奖惩措施等，保证教师队伍建设的实效性”<sup>[20]</sup>。本轮



教师队伍建设从改革《意见》到实施《意见》的政策文本中均缺乏相应的评价考核指标及相应的立法体系建构,比如在监督保障环节主要明确了监督实施主体的责任,但缺乏对相关实施主体如何尽职尽责、是否尽职尽责等的详细考核指标,对实施主体出现未尽责、未履责等问题并未明确处罚措施。目前我国教师队伍建设治理的主要参考法案有《中华人民共和国教育法》(1995年颁布,2005年第二次修订)、《中华人民共和国教师法》(1993年颁布)以及《教师资格条例》(1995年颁布)等,这些法案多颁行于20世纪90年代或21世纪初,已经明显不适应不确定性加剧的变革时代背景。比如在待遇保障上,虽然世界各国的教师队伍建设政策均表明:“要吸引最有能力的年轻人年复一年地接受教师教育,一个关键条件是教师的工作应该成为一种独立和受人尊敬的职业(待遇保障是基本要件)。”<sup>[21]</sup>但20世纪90年代全国范围内拖欠教师工资的历史经验告诉我们,我国教师队伍建设的待遇保障容易成为各级政府在财政资金紧张时的最先削弱对象。当教师职业待遇没有完善的法制与法治体系的可持续保障时,就无法真正消除或者避免本轮教师队伍建设政策执行中缺乏法治边界可能带来的随意性与低效性,真正提高教师职业社会地位、吸引优秀年轻人从教的政策目标也必然难以实现。因此,逐步健全教师队伍建设的考评制度及其相应的法律保障体系是深化本轮教师队伍建设改革的重要方向。

## (二)建立专业行会监督主体的教师队伍建设问责机制

国际经验显示,问责制是教师队伍建设质量保障的重要机制,比如美国基于《高等教育法案》颁布实施的教师质量年度报告机制。本轮教师队伍建设政策的体系设计完整、监督主体部门众多,如果不辅以详细、专业的问责制则很难实现对相关部门的有效监督。教师教育专业行会的非利益追逐性价值取向与教师教育事业的公共性品质相互耦合,决定了专业行会发挥专业问责职能的合理性。特别是在有关立法体系尚不完善的前提下,借助专业行会的力量建构专业问责制一方面既能避免在教师队伍建设制度完善进程中出现非专业性治理;另一方面也能激发教师教育政策执行主体和监督主体的专业自主积极性。教育部目前已成立国家教师教育咨询专家委员会、2019—2022年教育部高等学校幼儿园教师培养等(小学教师培养、中学教师培养、中等职业学校教师培养)教学指导委员会。这些委员会主要接受教育部的委托,开展教师教育领域研究、咨询、指导、服务等工作,但除了专业引领之外,更需这些专业行会在工作职责与服务职能上发挥专业监督作用,服务于本轮教师队伍建设政策执行中的质量保障机制完善。

## (三)建构制度性外部监督下的教师自我内在性监督的师德师风监督机制

德的不可传授性增加了师德师风建设在实施层面的困难性与复杂性,道德问题的社会事实性也决定了师德师风建设的实践场域依赖性。尽管师德师风建设在改革《意见》中很受重视,但在省级层面实施《意见》中的受重视程度明显未及其他维度。事实上,知行合一问题、理论与实践融合问题、教师惩戒权与体罚权的边界界定问题等一直以来也是师德师风建设中未能有效解决的难点。本轮教师队伍建设政策对教师专业素质能力的重视标示着未来应基于“专业人”的身份建构教师道德标准,即从专业主义视角强调和重视教师职业的道德性,并以此为基础开展教师队伍的师德师风建设。此时教师师德不仅需要外部制度性监督或公共性监督,更需来自教师自己的内在性自主监管,外部监督可能通过利益分配形成某种权力制约格局,而内在性自主监管则是教师在其职业生涯中持续与自我对话的过程,因为现实场域中的师德问题就是教师在自律与自利之间的不断徘徊过程,“道德并不否认利益,但我们应当在承认道德自利的同时,阐明现实利益诉求的基本限度”<sup>[22]</sup>。因此,师德师风建设需不断完善外部监督体系,但同时更需建构促进教师内在自我不断对话并进行自主监管的监督机制。在这过程中需摒弃将教师看成或理解成脱离社会现实“道德人”的应然性假定,在政策设计上要注意正视并满足教师作为“社会人”特别是“专业人”的各种正当性诉求。

#### (四)完善教师队伍专业素质建设中的信息技术素养培养培训体系

各种信息时代元素已完全渗入教师与学生生活的方方面面,这种渗透甚至未表现出明显的区域差异性 or 文化阻隔性,但在改革《意见》和实施《意见》的文本内容中,除上海、江苏等教育发展水平较高区域明确提出要提升教师信息化综合素养和应用能力并辅以较为详细的实施要求外,其余各省并未明确提及教师队伍信息素养建设要求及详细路径。2020年的新冠疫情对各地教师队伍建设的信息技术素养现状进行了一次前所未有的“被动”式测验。基于信息技术素养融入其他学科知识的教学能力必然成为未来教师的基本素养要求,教师教学方式的线上线下融合模式也将成为未来教师的专业生活常态。在未来教师队伍建设中需建构教与学行为发生在时空分离情境下的素质要求,也要前瞻性地思考如何在政策设计中“形成一种全新的学习生态,引领智能时代教与学的变革与优化”<sup>[23]</sup>。因此,应进一步深化教师队伍建设中信息技术素养重要性的理性认识,探寻信息技术融入教师跨学科教学能力专业生活的培养路径,探索教师教育一体化建设中的线上线下混合式培养模式系统改革等。

#### 参考文献:

- [1] 李澈. 打通新时代教师队伍建设的改革“最先一公里”[EB/OL]. (2019-02-18)[2019-03-06]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s5147/201902/t20190218\\_369830.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/201902/t20190218_369830.html).
- [2] 中国知网.“教师队伍建设”发表年度趋势图[EB/OL]. [2020-11-04]. <https://kns.cnki.net/kns8/defaultresult/index>.
- [3] 顾明远. 新时代需要建设好两支教师队伍[J]. 小学教学研究, 2018(11):1.
- [4] 朱旭东. 加快教师教育学科建设,促进教师队伍建设的全面深化改革[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2018(4):28-30.
- [5] 袁桂林. 农村学校教师队伍建设的制度保障和体制创新[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2018(4):30-32.
- [6] 管培俊. 建设高素质教师队伍关键在深化改革[J]. 中国高等教育, 2018(11):6-8.
- [7] 王定华. 全面建成小康社会之际我国教师队伍建设的战略和重点任务[J]. 全球教育展望, 2018(11):53-62.
- [8] 张志勇. 教师是教育的第一资源——准确把握新时代教师队伍建设的战略布局和重点任务[J]. 中国教育学刊, 2018(4):5-8.
- [9] 饶从满. 提高教师和教育地位,推动教师教育振兴发展[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2018(4):34-36.
- [10] 刘复兴. 教育政策的价值分析[M]. 北京:教育科学出版社, 2003:13.
- [11] 中共上海市委 上海市人民政府关于全面深化新时代教师队伍建设的实施意见[EB/OL]. (2018-07-30)[2019-03-10]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_zt/moe\\_357/jyzt\\_2018n/2018\\_zt03/](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2018n/2018_zt03/).
- [12] 中共云南省委 云南省人民政府关于深化新时代中小学教师队伍建设改革的实施意见[EB/OL]. (2018-08-26)[2019-05-02]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_zt/moe\\_357/jyzt\\_2018n/2018\\_zt03/](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2018n/2018_zt03/).
- [13] 中共江苏省委 江苏省人民政府关于深化新时代教师队伍建设的实施意见[EB/OL]. (2018-12-27)[2019-04-10]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_zt/moe\\_357/jyzt\\_2018n/2018\\_zt03/](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2018n/2018_zt03/).
- [14] TSANG M. Education and national development in China since 1949: oscillating policies and enduring dilemmas[J]. China review, 2000: 579-618.
- [15] 李祥, 刘莉. 民族地区教育发展内生型路径初探[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2018(5):118-126.
- [16] 中华人民共和国教育部. 全面深化新时代教师队伍建设的改革,努力造就党和人民满意的高素质专业化创新型教师队伍[EB/OL]. (2018-01-31)[2019-03-10]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_zt/moe\\_357/jyzt\\_2018n/2018\\_zt03/](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2018n/2018_zt03/).
- [17] 李帆,程路,冀晓萍. 教师队伍建设的重点、难点、突破点[J]. 人民教育, 2018(6):24-28.
- [18] 王翠刚. 中国政府主导型制度变迁的逻辑及障碍分析[J]. 山西财经大学学报, 2005(3):15-21.
- [19] 杜明峰. 改革开放四十年我国教师制度的变迁与逻辑[J]. 全球教育展望, 2018(7):103-113.
- [20] 李福华. 论国家力量介入教师队伍建设的内生性需求[J]. 清华大学教育研究, 2018(6):88-95.
- [21] DARLING-HAMMOND L, LIEBERMAN A. Teacher education around the world: changing policies and practices. teacher quality and school development[M]. Routledge, taylor&francis group. Florence: Empire Drive, 2012:21.
- [22] 陈庆庆,李祖超. 新时代大学生道德价值观的问题分析与对策研究[J]. 高校教育管理, 2019(3):116-124.
- [23] 万昆,郑旭东,任友群. 规模化在线学习准备好了吗?——后疫情时期的在线学习与智能技术应用思考[J]. 远程教育杂志, 2020(3):105-112.

责任编辑 曹 莉

网 址 : <http://xbjbjb.swu.edu.cn>