

# 乡村教师队伍建设政策协同性评价研究

李 玲 李 伟

【摘 要】 基于政策协同理论,建立政策协同度量模型,评价 1978—2018 年间乡村教师队伍建设政策历时协同、部门协同、措施协同情况。分析结果表明:乡村教师队伍建设“专题型”政策成为其主要政策类型;乡村教师队伍建设政策的制定逐渐由单一部门为主向相关部门联合为主转变,呈现出“间接性协同”的特点;在 2012 年之后,乡村教师队伍建设各政策措施的协同度增长趋势明显,且“增减方向”基本保持一致;补充性政策措施与其它政策措施的相互协同度明显高于评价性、待遇性、培训性政策措施相互之间的协同度。基于此,建议提升乡村教师队伍建设政策支持的精准性,增强教育行政部门统筹乡村教师资源配置的权限,增强乡村教师职业吸引力政策措施的运用力度。

【关键词】 乡村教师队伍建设;政策协同;历时协同;部门协同;措施协同

党的十九大将“着力增强改革系统性、整体性、协同性”作为全面深化改革取得重大突破的一项重要经验。这意味着全面深化教育综合改革必须注重改革的协同性,其中增强教育政策协同性是关键。推进乡村教师队伍建设是解决我国当前城乡教师资源配置“不均衡不充分”的关键,关系到义务教育均衡治理的水平,也关系到每个孩子是否都能接受公平、有质量的教育,从而阻止贫困代际传递。但由于受“城乡二元体制、自然地理条件、历史差距积累、城镇化进程中乡土精英抽离、乡土文化丧失、人口流动加速”等因素的影响,<sup>①</sup>使得乡村教师队伍建设面临诸多困境与挑战,而要突破这些困境与挑战就需要通过综合协同多方要素才可解决。实际上,近些年来,在所出台的乡村教师队伍建设系列政策中,可清晰地看到党和政府越来越注重乡村教师队伍的协同治理。譬如,《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》不仅从“拓宽乡村教师补充渠道”“增强乡村教师职业吸引力”“提升乡村教师能力素质”三个方面突出政策措施协同,也强调教育行政部门与财政、编制、人力资源与社会保障等部门的协同。这预示着利用政策协同的方式来推进乡村教师队伍治理已然成为常态。

---

李玲,哲学博士,西南大学教育学部教育政策研究所基础教育质量监测创新团队/中国基础教育质量监测协同创新中心西南大学分中心教授、博士生导师(重庆 400700);李伟,西南大学教育学部博士研究生(重庆 400700)。本文是国家社科基金重大项目“教育阻断贫困代际传递的政策设计与评估研究”(18ZDA338)、中央高校基金创新团队项目“基础教育质量监测”(SWU1709104)的阶段性成果。

①薛二勇:《加强乡村教师队伍建设,助力乡村振兴》,《人民政协报》2017 年 11 月 8 日,第 9 版。

## 一、政策协同理论与乡村教师队伍建设政策

政策协同通常被视为综合多个政策术语的宏观称呼,<sup>①</sup>存在许多表述差异但本质相同的概念。如“一致性的政策决策”(Coherent Policy-making)<sup>②</sup>、“跨界政策决策”(Cross-cutting Policy-making)<sup>③</sup>、“政策协调”(Policy Co-ordination)<sup>④</sup>、“联合政策”(Joined-up Policy)<sup>⑤</sup>、“合拍的决策”(Concerted Decision-making)<sup>⑥</sup>、“政策一致”(Policy Coherence)<sup>⑦</sup>等。政策协同的概念范畴可从状态(Status)、过程(Progress)、能力(Ability)三个角度<sup>⑧</sup>来理解。其一,状态论者认为政策协同是政策实施预期要达到的目标。如彼得斯(Peters)将政策协同定义为政府政策和政策计划最终达到最少冗余、最低不一致、最轻缺失的一种有序状态。<sup>⑨</sup>其二,过程论者认为政策协同是政策要素在制定与执行中重新组合的一个过程。如休斯(Hughes)指出,为了共同的政策目标,政策协同意味着是使两个政策活动实现同步发展的一个过程。<sup>⑩</sup>其三,能力论者认为政策协同是处理跨界问题时多部门相互合作以减少重复与冲突的能力。如梅特卡夫(Metcalf)认为,政策协同是使政策实施的整体表现优于部分的综合,或至少防止解体和碎片化的一种能力。<sup>⑪</sup>从“政策协同”所适用的问题来看:一是政策问题具有较强的跨界性,通常涵盖政治、经济、文化、社会、教育等多个领域,需要“宏观层面”“中观层面”“微观层面”间政策协同;二是政策问题具有较强的“边界模糊性”,通常涵盖多个政策部门,包括同一层级不同部门之间的横向协同、不同层级部门间的纵向协同,以及横向协同与纵向协同同时存在的混合协同;三是政策问题具有较强的时间持续性,以至于政策效果的显现既表现在“政策规定”的作用时间,也表现在“政策潜在”的作用时间;四是政策问题具有较强的“政策外部性”,需要耗费较多的政策运行“交易成本”。

乡村教师队伍建设呈现出“政策协同”适用问题的四个特点。第一,乡村教师队伍建设“跨界性”突出。乡村教师队伍建设不仅要解决乡村教师“下不去”“留不住”“教不好”的直接性问题,更要解决城乡二元体制机制、城镇化进程中的人口流动、乡土文化丧失等间接性问题。第二,乡村教师队伍建设“边界模糊性”明显。当前我国乡村教师队伍建设实行“中央领导,省级统筹,以县为主”的治理体制,决定了需要加强不同层级部门的纵向协同。同时,乡村教师队伍建设不单是教育行政部门的职责,也关涉到人事、编制、财政等部门,决定了需要加强不同部门之间的横向协同。第三,乡村教

①E. Meijers and D. Stead, “Policy Integration: What does it Mean and How can it be Achieved? A Multi-disciplinary Review”, *Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration*, 2004, pp. 1—15.

②OECD, “Building Policy Coherence: Tools and Tensions”, *Public Management Occasional Papers*, no. 12, 1996.

③Performance Innovation Unit, *Wiring it up: Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services*, London: The Stationary Office, 2000, p. 3.

④C. Oliver, C. Alter and J. Hage, “Organizations working together”, *Contemporary Sociology*, vol. 23, no. 4, 1994, p. 588.

⑤D. Wilkinson and E. Applebee, *Implementing Holistic Government: Joined-up Action on the Ground*, Bristol: Bristol University Press, 1999.

⑥R. L. Warren, S. M. Rose and A. F. Bergunder, “The structure of urban reform: Community decision organizations in stability and change”, *Contemporary Sociology*, vol. 5, no. 4, 1976, pp. 530—531.

⑦L. M. Hilker, *A Comparative Analysis of Institutional Mechanisms to Promote Policy Coherence for Development*, Brighton: OECD Policy Workshop, 2004.

⑧周英男、柳晓露、官宁:《政策协同内涵、决策演进机理及应用现状分析》,《管理现代化》2017年第6期。

⑨B. G. Peters, “Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination”, *Public Administration*, vol. 76, 1998, pp. 295—311.

⑩C. E. Hughes, A. Ritter and N. Mabbitt, “Drug policy coordination: Identifying and assessing dimensions of coordination”, *International Journal on Drug Policy*, vol. 24, no. 3, 2013, pp. 244—250.

⑪L. Metcalfe, “International policy co-ordination and public management reform”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 60, no. 2, 1994, pp. 271—290.

师队伍建设具有较强的“时间持续性”。我国在不同时期均针对性出台了乡村教师队伍建设政策,这预示着乡村教师队伍建设政策需要保持继承性、连贯性与发展性相统一。第四,乡村教师队伍建设体现出较强的“政策外部性”。受义务教育收益长期性和外溢性的影响,实行任期制的政府部门缺乏足够的动机将有限的资源投入乡村教师队伍建设,造成乡村教师社保、绩效工资配套资金落实不到位等问题。<sup>①</sup> 本研究结合这四个特点,主要从“历时协同”“部门协同”“措施协同”三个维度对乡村教师队伍建设政策协同性进行评价。

## 二、研究数据与方法

### (一) 量化标准

改革开放以来,我国乡村教师队伍建设政策主要嵌套于城乡义务教育治理“主题型”政策、教师队伍建设“整体型”政策、乡村教师队伍建设“专题型”政策、事业单位人事制度或社会保障制度改革“配套型”政策等四个方面。<sup>②</sup> 基于此,本研究共整理收集国务院、教育部、相关部委等独立或联合颁布的与乡村教师队伍建设相关政策 125 条,并从政策背景、政策类型、发布机构、政策措施等方面对这些政策进行整理、精读、筛选和分类。

本研究在参考彭纪生、仲为国、张国兴<sup>③</sup>等学者关于政策协同量化模型研究的基础上,结合研究实际情况,设计乡村教师队伍建设政策协同评价的标准。“政策效力”主要反映政策发布主体的级别,一般而言,越高级的部门颁布的政策,其政策效力等级越高。结合我国乡村教师队伍建设政策实际情况,确定其“政策效力”的赋值标准为“5-4-3-2-1”等级制(见表 1)。“政策措施”反映的是为实现政策目标所采取的政策方法和手段。本研究将乡村教师队伍建设政策措施划分为“补充性政策措施”“评价性政策措施”“待遇性政策措施”“培训性政策措施”四类,并以政策措施具体程度、力度、内容等为依据,确立“5-3-1”取整数的打分标准,“4 分”和“2 分”分别是介于“5-3”与“3-1”之间的评判标准(见表 2)。

表 1 乡村教师队伍建设政策效力量化标准

评分	评估标准
5	全国人大及其常务委员会颁布的法律、国务院颁布的行政法规
4	中共中央、国务院颁布的义务教育规范性文件
3	各部委(国务院办公厅、教育部、财政部等)颁布的义务教育规范性文件
2	各部委职能部门(如教育部办公厅、教师工作司、基础教育司、财政部办公厅等)颁布的义务教育规范性文件
1	群团组织(中华全国总工会、中国共产主义青年团中央委员会、中华全国妇女联合会等)颁布的义务教育规范性文件

<sup>①</sup>薛二勇、李廷洲、朱月华:《新形势下我国义务教育教师队伍建设的政策分析》,《北京师范大学学报》(社会科学版)2016 年第 3 期。

<sup>②</sup>关于教师队伍建设政策类型的划分标准有多种,本研究主要以乡村教师队伍建设政策内容表现形式为标准来划分。城乡义务教育治理“主题型”政策指的是针对城乡义务教育硬件设施、经费保障、教师队伍等问题出台的政策,如 2001 年国务院出台的《关于基础教育改革与发展的决定》;教师队伍建设“整体型”政策指的是针对不同层次教师师德建设、培养培训、管理改革、教师待遇、保障措施等方面出台的政策,如 2018 年中共中央国务院出台的《关于全面加强新时代教师队伍建设改革的意见》;乡村教师队伍建设“专题型”政策指的是专门针对乡(农)村教师补充、待遇、评价等出台的政策,如 2015 年国务院办公厅出台的《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》;事业单位人事制度或社会保障制度改革“配套型”政策指的是针对事业单位人事管理或社会保障管理出台的政策,如 2005 年人事部出台的《事业单位公开招聘人员暂行规定》。

<sup>③</sup>彭纪生、仲为国、孙文祥:《政策测量、政策协同演变与经济绩效:基于创新政策的实证研究》,《管理世界》2008 年第 9 期。张国兴、高秀林、汪应洛:《中国节能减排政策的测量、协同与演变——基于 1978—2013 年政策数据的研究》,《中国人口·资源与环境》2014 年第 12 期。

表 2 乡村教师队伍建设政策措施量化标准

指标	评分	量化标准
补充性 政策措施	5	具有明确的“乡村教师补充”的具体执行办法、标准。如：明确乡村教师培养的具体途径与办法；明确了乡村教师编制倾斜的具体办法与标准；明确了乡村教师统一招聘的具体办法；明确了乡村教师岗位结构比例；明确了乡村教师准入资格认证标准；明确特岗教师的比例；明确了定向培养乡村教师的办法；等等。政策内容涉及其中的一项或者多项措施，并有具体性的配套政策措施。
	3	对“乡村教师补充”政策措施的表述比较笼统宽泛，对如何补充乡村教师未做详细说明，无具体的执行方案。
	1	没有提及“乡村教师补充”或类似字眼
评价性 政策措施	5	具有明确的“乡村教师评价”的具体执行办法、标准。如：明确乡村教师职称评价的具体要求；明确了教师高级职称评价向乡村倾斜的具体办法；确立了具体的教师评价目标和评价结果运用办法；确立了教师评价的具体方式；等等。政策内容涉及其中的一项或者多项措施，并有具体性的配套政策措施。
	3	对“乡村教师评价”政策措施的表述比较笼统宽泛，对如何评价乡村教师未做详细说明，无具体的执行方案。
	1	没有提及“乡村教师评价”或类似字眼
待遇性 政策措施	5	具有明确改善与提升“乡村教师待遇”的具体执行办法、标准。如：明确特困连片地区农村教师生活补助的办法与标准；明确乡村教师工资提升的具体标准；明确乡村教师各项社会保险与住房公积金缴纳办法；明确乡村教师重大疾病救助工作的具体办法；明确乡村教师周转房建设的具体办法与标准；明确了建立教师荣誉制度的办法；提升乡村教师政治地位、社会地位、职业地位地具体措施；等等。政策内容涉及其中的一项或者多项措施，并有具体性的配套政策措施。
	3	对“提升乡村教师待遇”政策措施的表述比较笼统宽泛，对如何提升乡村教师待遇未做详细说明，无具体的执行方案。
	1	没有提及“提升乡村教师待遇”或类似字眼
培训性 政策措施	5	具有明确推动“乡村教师培训”的具体办法、标准，如：明确乡村教师培训的具体办法、标准；明确乡村教师培训的对象；明确乡村教师培训经费专项适用的办法；等等。政策内容涉及其中的一项或者多项措施，并有具体性的配套政策措施。
	3	对推动“乡村教师培训”的政策措施的表述比较笼统宽泛，对如何培训乡村教师未做详细说明，无具体的执行方案。
	1	没有提及“乡村教师培训”或类似字眼

(二) 测量模型

$$PEB_i = \sum_{j=1}^N Pb_j \times Pe_j \qquad i \in [1978, 2018]$$
 (1)

$$PM_i = \sum_{j=1}^N Pe_j \times Pm_{jk} \times Pm_{jl} \qquad k \neq l \text{ 且 } i \in [1978, 2018]$$
 (2)

本研究分别用式(1)、式(2)分析我国乡村教师队伍建设政策部门协同、措施协同的情况。其中，在式(1)中， $PEB_i$ 表示*i*年联合颁布政策的效力，*N*表示*i*年联合颁布政策的数量， $Pb_j$ 表示第*j*项联合颁布政策涉及的机构数， $Pe_j$ 表示第*j*项联合颁布政策的效力。在式(2)中， $PM_i$ 表示*i*年颁布的乡村教师队伍建设政策中措施协同状况，*N*表示*i*年颁布的政策总量(与式(1)不同)， $Pe_j$ 表示*i*年 第*j*项政策的效力， $Pm_{jk}$ 和  $Pm_{jl}$ 分别表示*i*年颁布的第*j*条政策中第*k*项和第*l*项政策措施的得分值， $k \neq l$ 表示从“补充性政策措施”“评价性政策措施”“待遇性政策措施”“培训性政策措施”4项政策措施中选择两种考察措施协同效果，共可以得出  $C_4^2=6$ 种协同指标。

三、乡村教师队伍建设政策历时协同特征

(一) 乡村教师队伍建设政策数量历时协同情况

从图 1 分析结果来看，乡村教师队伍建设政策数量虽然在各年份分布不均衡，但整体呈现出不断增长的趋势，尤其是在 2012 年之后，增长趋势更加明显。同时，乡村教师队伍建设政策数量在

1980 年(5 条)、1984 年(4 条)、1986 年(8 条)、1993 年(3 条)、2000 年(5 条)、2006 年(6 条)、2010 年(5 条)、2012 年(10 条)等年份上出现增长高峰。依据不同时期乡村教师队伍治理理念与治理内容的不同,可将乡村教师队伍建设政策数量在不同时间点的增长高峰划分为四个不同阶段性特征的增长高峰组群。一是以 1980 年与 1984 年为时间轴点的政策组群。改革开放之初,面对民办教师是中小学教师队伍主体的现实,乡村教师队伍建设政策主要围绕民办教师展开,着重减少其数量,规范其资格认定、业务培训、转正和待遇等制度,以期来整顿民办教师队伍,补充新教师进入,提高中小学教师队伍的规范化水平和待遇。二是以 1986 年、1993 年与 2000 年为时间轴点的政策组群。1985 年,随着《中共中央关于教育体制改革的决定》的出台,教师管理体制的改革亦摆上了日程。这一时期,我国义务教育治理基本秉承的是“非均衡发展”的基调,受此影响,教师队伍建设带有明显的“城市优先色彩”。三是以 2006 年与 2010 年为时间轴点的政策组群。2000 年,随着我国义务教育“两基”目标基本实现,教育均衡发展逐渐成为义务教育发展的重点问题。这一时期,乡村教师队伍建设开始偏向于“城乡统筹、城乡一体”。四是 2012 年以来乡村教师队伍建设政策数量增长的政策组群。2012 年,党的十八大报告指出,要将“均衡发展义务教育”作为全面建成小康社会进程中义务教育的战略性任务。受此影响,乡村教师队伍建设政策偏重于城乡师资均衡配置体制机制的构建,并强调在教师补充、工资福利、职称评价、编制分配等方面向乡村教师倾斜。

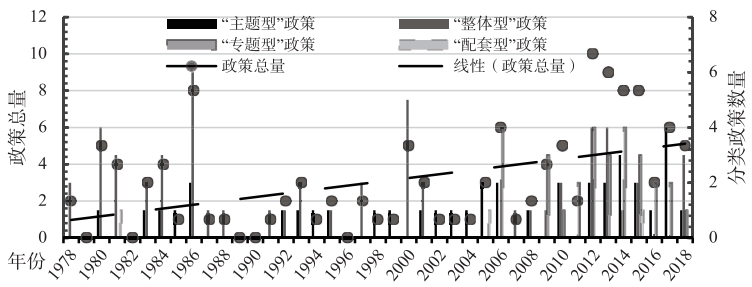


图1 乡村教师队伍建设政策数量与类型

(二) 乡村教师队伍建设政策类型历时协同情况

从图1所示结果来看,在1980年至1984年期间与1985年至2001年期间,教师队伍建设“整体型”政策数量分别为14条、22条,占比分别为77.78%、68.75%,表明在这段期间乡村教师队伍建设政策主要嵌套于教师队伍建设“整体型”政策之中。在2002年至2011年期间,城乡义务教育治理“主题型”政策数量与乡村教师队伍建设“专题型”政策数量均为10条,占比均为38.46%,表明在这段期间乡村教师队伍建设政策主要嵌套于城乡义务教育治理“主题型”政策、乡村教师队伍建设“专题型”政策之中。在2012年之后,城乡义务教育治理“主题型”政策数量、教师队伍建设“整体型”政策数量、乡村教师队伍建设“专题型”政策数量分别为15条、14条、19条,占比分别为30.61%、28.57%、38.78%,表明在这一时期内,乡村教师队伍建设政策的表现形式以“主题型”政策、“整体型”政策、“专题型”政策。但可喜的是乡村教师队伍建设“专题型”政策数量明显上升,意味着国家越来越重视为乡村教师队伍建设“量身打造”政策。

四、乡村教师队伍建设政策部门协同特征

(一) 部门联合颁发乡村教师队伍建设政策的比例与效力情况

部门协同指的是同一政策由多个部门联合颁布。从图2分析结果来看,一是乡村教师队伍建设政策部门协同的趋势呈现出“间断性上升”的特点。具体来讲:(1)在1978至1984年间,乡村教师队

伍建设政策已出现部门协同的趋势,但由于联合颁发政策数量较少,以至于联合颁发政策比例整体较低。譬如,在1978年、1980年、1981年、1983年、1984年,联合颁发乡村教师队伍建设政策数量均只有1条,而在1979年与1982年两个年份上,并没有出现联合颁发乡村教师队伍建设政策的情况。(2)在1985至2009年间,乡村教师队伍建设政策部门协同趋势不明显,虽然出现了个别年份(1985年、1999年、2004年、2007年)联合颁发政策比例达到100%的情况,但主要是缘于这几个年份政策总量较少。譬如,在1985年、1999年、2004年、2007年,乡村教师队伍建设政策总量均为1条,且均由多部门联合颁发。(3)2010年之后,乡村教师队伍建设联合颁发政策比例整体较高。譬如,在2010年至2018年之间,每年均有多部门联合颁发与乡村教师队伍建设相关政策的情况,且联合颁发政策的总量达到了30条,所占比例整体上达到了53.57%。这表明在这段期间内乡村教师队伍建设政策部门协同保持着稳定上升的趋势,预示着我国越来越注重乡村教师队伍建设的多部门合作。

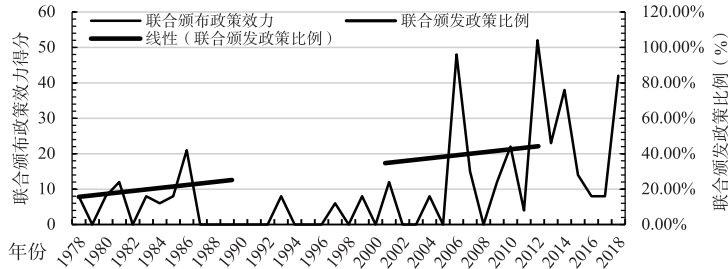


图2 部门联合颁发乡村教师队伍建设政策的比例与效力

二是从乡村教师队伍建设政策部门协同的效力来看,呈现出“波动中上升”的特点。具体来讲:(1)在1978至2010年之间,虽然个别年份联合颁发政策效力得分较高,但从整体波动趋势来看,该时段联合颁发政策效力得分整体较低。譬如,除了在1981年(12分)、1986年(21分)、2001年(12分)、2006年(48分)、2007年(15分)、2009年(12分),乡村教师队伍建设联合颁发政策效力得分高于10分,其它年份联合颁发政策效力得分则均低于10分。究其原因,主要与这几个年份联合颁发的乡村教师队伍建设政策涉及职能部门数较多有关,与联合颁发政策自身政策效力没有太明显关系。如1986年,《关于实施〈义务教育法〉若干问题的意见》涉及到国家教委、国家计委、财政部、劳动人事部等4个部门;2007年,《转发教育部等部门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》涉及到国务院办公厅、教育部、财政部、中央编办、人事部等5个部门。(2)在2010年至2018年,乡村教师队伍建设联合颁发政策效力得分整体较高。这主要与这段期间内多部门联合颁发乡村教师队伍建设相关政策的总量较多及联合颁发政策自身政策效力高有关系。譬如,2018年,《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》的颁发主体为中共中央、国务院。

## (二) 乡村教师队伍建设政策部门协同的具体分布情况

为了进一步分析乡村教师队伍建设政策部门协同的具体分布情况,本研究特制定了“乡村教师队伍建设政策部门协同简况表”。其中,表中对角线上的数字表示该部门单独颁发政策的数量,下对角线上的数字表示一个部门与另一个部门协同颁布政策的数量。对角线上的数字与对应列上的数字相加和就是对应部门颁布以及联合颁布政策的总数量。第一行与第一列1—17的编号依照次序分别对应的部门如下:中共中央、国务院、全国人大、教育部(原国家教委)、财政部、人力资源社会保障部(原人事部、人事局)、中央编办、国家发展和改革委员会(原国家计委)、中央组织部、中共中央办公厅、国务院办公厅、教育部办公厅、教育部教师工作司、财政部办公厅、国家发展和改革委员会办公厅、全国教育总工会、其它。

表3 乡村教师队伍建设政策部门协同简况

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1																	
2	⑥	16															
3		2	3														
4				46													
5				20													
6				16	⑭	1											
7				9	⑨	⑦											
8				5	④	③	1										
9				2	②	②											
10																	
11				4	④	③	④			1	3						
12												4					
13																	
14												Ⅱ					
15												2		2			
16				1													
17				2	3	3			2				5				2

如表3所示,从部门单独颁布乡村教师队伍建设政策的角度来看,涉及的部门主要是国务院(16条)、教育部(46条)、国务院办公厅(3条)、教育部办公厅(4条)。从部门联合颁布乡村教师队伍建设政策的角度来看,中共中央与国务院联合颁发政策有6条,教育部与财政部、人力资源社会保障部、中央编办、国家发展和改革委员会、国务院办公厅联合颁发的政策分别有20条、16条、9条、5条、4条,教育部办公厅与财政部办公厅联合颁布政策有13条。其中,财政部、人力资源社会保障部、中央编办、国家发展和改革委员会、中央组织部、国务院办公厅之间虽然也有联合颁发政策的情况,但从乡村教师队伍建设政策实际颁发主体情况来看,这几个部门均是在教育部颁发政策基础上的“间接性协同”,而不是“直接性协同”。这说明乡村教师队伍建设政策的直接制定主体主要是国务院、教育部、国务院办公厅、教育部办公厅等,间接参与制定主体主要是财政部、人力资源社会保障部、中央编办、国家发展和改革委员会、中央组织部等。

五、乡村教师队伍建设政策措施协同特征

(一) 乡村教师队伍建设补充性政策措施与其它政策措施协同特征

依据图3所示结果,一是2010年之前,在1980年、1983年、1986年、1993年、2000年、2003年、2006年等个别年份上,乡村教师队伍建设补充性政策措施与其它政策措施的协同度评分基本在200—400之间,在其它年份上两者的协同度评分均低于200,且协同度“增减方向”不一致。这说明在这几个时间点上,运用补充性政策措施较多。譬如,在改革开放初期,专门为乡村民办教师安排“专用劳动用工指标转正”;在20世纪90年代,采取“国家计划,提前录取,统招统分”的措施,分配师范毕业生到乡村学校任教;2003年以来,确立中小学教师招录中“凡进必考”的原则,并陆续出台“三支一扶”计划(2006年)、“特岗教师”计划(2006年)、“免费师范生”计划(2007年)等系列乡村教师补充扶持性项目,加强乡村教师“本土化”培养,拓展乡村教师补充渠道。同时,协同度“增减方向”不一致也反映出,在2010年之前,乡村教师队伍建设补充性政策措施与其它政策措施在不同时段的运用存在单一性与差异性。二是2010年之后,乡村教师队伍建设补充性政策措施与其它政策措施的协同度评分虽然有所波动,但较之于2010年之前,两者协同度评分整体上较高,且协同度“增减方向”基本保持一致。这表明,在2010年之后,越来越注重乡村教师队伍建设补充性政策措施与其它



政策措施的协同使用。三是从横向比较来看,乡村教师队伍建设补充性政策措施与其它政策措施的协同度虽然“年度分布不均衡”,但“整体差异不明显”。

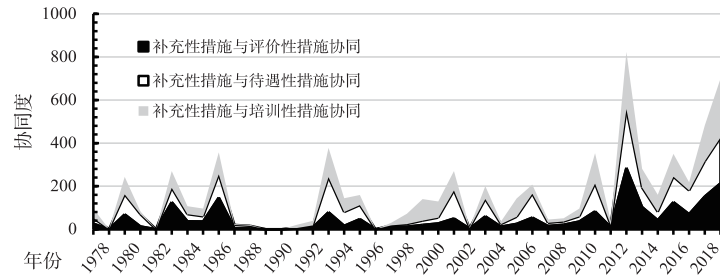


图3 乡村教师队伍建设政策补充性措施与其它措施协同情况

（二）乡村教师队伍建设评价性政策措施与其它政策措施协同特征

依据图4所示结果,一是2012年之前,除了在1983年、1986年、1993年、2009年等个别年份上,乡村教师队伍建设评价性政策措施与其它政策措施的协同度评分高于200,在其它年份上,两者之间的协同度评分均低于200。可以看出,1978年至2012年间,乡村教师队伍建设评价性政策措施与其它政策措施的协同度整体较低,且增幅不明显。这主要与我国乡村教师职称评价制度改革发展历程相关。1983年,《中共中央国务院关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》指出“教育部应从速制定中小学教师的职称制度”。1986年,《小学教师职务试行条例》与《中学教师职务试行条例》明确将中学和小学教师分为两个独立职称序列。2009年,我国启动中小学教师职称制度改革试点,并在2011年进一步扩大了改革试点的范围,其中心要旨是试图建立统一的中小学教师职称制度,设置正高级职称。这也就意味着,在此时段,乡村教师队伍建设运用评价性政策措施较少。二是2012年之后,乡村教师队伍建设评价性政策措施与其它政策措施的协同度评分整体较高,明显高于之前年份两者的协同度评分,且协同度“增减方向”一致。在此时段,《国务院关于加强教师队伍建设的意见》《关于深化中小学教师职称制度改革的指导意见》《乡村教师支持计划(2015—2020年)》等政策均突出强调要统一设置中小学教师职称(职务)系列,建立以业绩和能力为主要导向的评价标准,中小学教师职称(职务)评聘向乡村学校倾斜。这说明从2012年开始,我国正式开启乡村教师职称评价改革,加强了对评价性政策措施的使用。同时,协同度“增减方向”一致表明乡村教师队伍建设注重评价性政策措施与其它措施的协同使用。三是从横向比较来看,乡村教师队伍建设评价性政策措施与补充性政策措施的协同度明显高于其与待遇性政策措施、培训性政策措施的协同度。

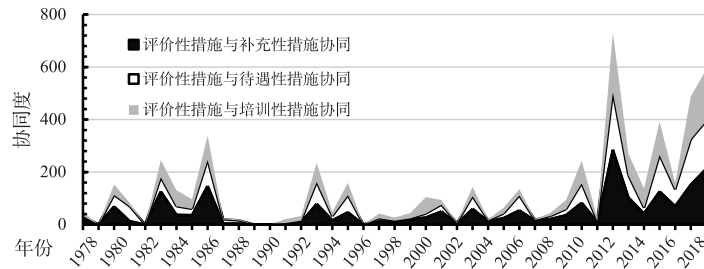


图4 乡村教师队伍建设政策评价性措施与其它措施的协同情况

（三）乡村教师队伍建设待遇性政策措施与其它措施协同特征

依据图5所示结果,一是在2010年之前,乡村教师队伍建设待遇性政策措施与其它政策措施协同评分整体较低,但在1980年、1986年、1993年、2001年、2006年、2010年等年份上出现“间断式增



长”高峰点。这主要与我国乡村教师待遇制度改革发展历程相关。1980 年,《中共中央国务院关于普及小学教育若干问题的决定》指出,“社队应按全劳力给他们记工分,切实执行男女同工同酬的原则”。这也就是乡村教师“工分制”改革。1986 年,《义务教育法》第一次从法律的角度规定要改善教师待遇。1993 年,提出要逐步让教师的待遇水平和全民所有制企业人员的收入大体相当,教师的平均工资应不低于或者高于公务员的水平。这具体细化了乡村教师待遇的标准。2001 年,将乡村教师工资的管理和发放的权限由乡(镇)政府调整至县级政府。2006 年,取消原来执行的职务工资制度,建立教师的岗位激励绩效工资制度。二是在 2010 年之后,乡村教师队伍建设待遇性政策措施与其它政策措施协同度增长趋势明显,且“增减方向”基本保持一致,协同度整体较高。2010 年以来,我国越来越注重改善乡村教师基本养老保险、住房公积金、教师周转宿舍建设、连片特困地区生活补助等综合性待遇。同时,协同度“增减方向”基本保持一致表明乡村教师队伍建设注重待遇性政策措施与其它措施的协同使用。三是从横向比较来看,乡村教师队伍建设待遇性政策措施与补充性措施的协同度明显高于其与评价性措施、培训性措施的协同度。

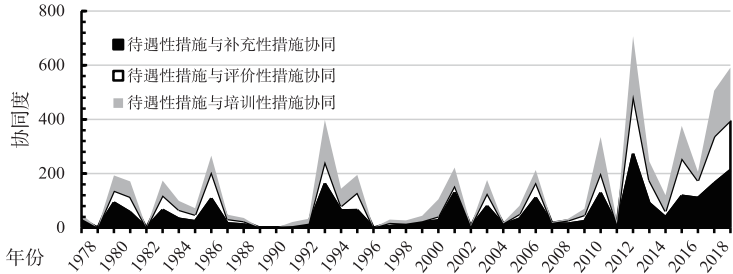


图 5 乡村教师队伍建设政策待遇性措施与其它措施协同情况

（四）乡村教师队伍建设培训性政策措施与其它政策措施协同特征

依据图 6 所示结果,一是在 2012 年之前,乡村教师队伍建设培训性政策措施与其它政策措施的协同度整体较低,评分均超过 400,但在 1980 年至 1986 年之间、1992 年至 1995 年之间、1999 年至 2006 年之间、2010 年,两者协同度出现了“局部式增长”的特点。这主要与不同时段我国乡村教师培训政策措施改革着重点有关。在 1980 年至 1986 年之间,我国就已经注重对民办乡村教师的培训,相关措施重视师范院校从民办教师中招生;在 1992 年至 1995 年之间,乡村教师培训措施更注重教师学历的合格,使教师的学历能够达到小学教师中师水平和初中教师大专水平的程度;在 1999 年至 2006 年之间,乡村教师培训措施更加注重教师全面素质的提升,涉及教师职业道德素质、教材教法研究、新理论的探讨、现代教育技术的掌握等。在 2010 年,教育部、财政部开启“国培计划”,培训措施更注重教师专业成长。二是在 2012 年之后,乡村教师队伍建设培训性政策措施与其它政策措施协同度增长趋势明显,且“增减方向”基本保持一致,协同度整体较高。2012 年以来,乡村教师培训措施更加具体细致,注重“一专多能”教师的培养,加强乡村学校音体美等师资紧缺学科教师培训。同时,协同度“增减方向”基本保持一致表明乡村教师队伍建设注重培训性政策措施与其它措施的协同使用。三是从横向比较来看,乡村教师队伍建设培训性政策措施与补充性政策措施的协同度明显高于其与评价性政策措施、待遇性政策措施的协同度。

六、研究结论与政策建议

通过建立政策协同度测量模型,对 1978—2018 年乡村教师队伍建设政策文本的量化分析,研究

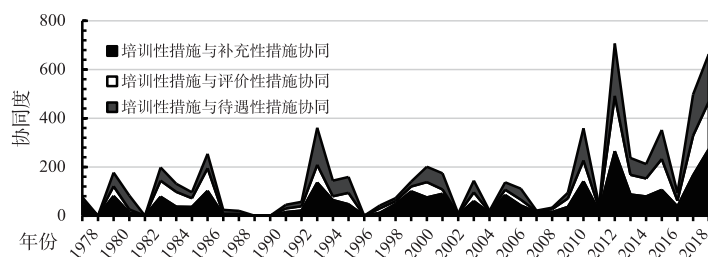


图6 乡村教师队伍建设政策培训性措施与其它措施的协同情况

发现:一是从乡村教师队伍建设政策“历时协同”来看,改革开放以来,乡村教师队伍建设政策数量整体上逐步增多,并随着治理理念、治理内容的变化,呈现出四个不同阶段性特征的政策增长高峰群组。但在2006年之前,乡村教师队伍建设政策主要嵌套于城乡义务教育治理“主题型”政策与教师队伍建设“整体型”政策之中,并没有乡村教师队伍建设“专题型”政策。在2012年之后,乡村教师队伍建设“专题型”政策数量明显增多,成为乡村教师队伍建设政策的主要表现类型。二是从乡村教师队伍建设政策“部门协同”来看,在2010年之前,由于多部门乡村教师队伍建设联合颁发政策比例整体较低,使得乡村教师队伍建设政策部门协同效力整体较低。在2010年之后,由于多部门联合颁发乡村教师队伍建设政策的总量较多与联合颁发政策自身政策效力较高,使得乡村教师队伍建设政策部门协同效力得到提升。这表明我国乡村教师队伍建设政策的制定逐渐由单一部门为主向相关部门联合为主转变。但从乡村教师队伍建设政策部门协同具体分布的角度来看,国务院、教育部、国务院办公厅、教育部办公厅等是其政策直接制定主体,其中教育部独立制定政策数量最多,而财政部、人力资源社会保障部、中央编办等部门均是在教育部颁发政策基础上的“间接性协同”,而不是“直接性协同”。三是从乡村教师队伍建设政策“措施协同”来看,一方面,在2012年之前,乡村教师队伍建设各政策措施运用的具体程度与内容不相统一,协同度较低;在2012年之后,乡村教师队伍建设各政策措施的协同度增长趋势明显,且“增减方向”基本保持一致,协同度整体较高,表明乡村教师队伍建设越来越注重综合协同使用各种政策措施。另一方面,乡村教师队伍建设补充性政策措施与其它各政策措施的协同度“整体差异不明显”;评价性政策措施与补充性政策措施的协同度明显高于其与待遇性政策措施、培训性政策措施的协同度;待遇性政策措施与补充性措施的协同度明显高于其与评价性措施、培训性措施的协同度;培训性政策措施与补充性政策措施的协同度明显高于其与评价性政策措施、待遇性政策措施的协同度。

针对上述研究结论,结合新时代我国乡村教师队伍建设的新形势、新要求、新任务,本研究提出以下政策建议。

### (一) 提升乡村教师队伍建设政策支持的精准性

本研究分析结果表明,乡村教师队伍建设“专题型”政策已成为乡村教师队伍建设政策的主要表现类型。基于此,建议相关部门要继续完善乡村教师队伍建设“专题型”政策,提升乡村教师队伍建设政策支持的精准性,从而为乡村教师队伍建设“量体裁衣”,而不是“削足适履”。譬如,大数据作为一种新兴的治理手段,建议相关部门可对乡村教师资源大数据进行挖掘、分析、建模,形成乡村教师资源地图,建立乡村教师公共服务平台,动态监测乡村教师资源情况,扩大优质乡村教师智力资源的影响力和辐射范围,提供精准化、个性化、多样化的教育服务。<sup>①</sup>再如,乡村教师补充政策的主要受

<sup>①</sup>薛二勇:《建立事权人权财权相统一的教师管理体制》,《中国教育报》2018年8月24日,第2版。

益学校依次是乡镇初中、乡镇中心小学、农村初中、农村完全小学,而村小和教学点难以得到优秀师资。<sup>①</sup>因此,建议相关部门具体出台乡村小规模学校教师补充“专题型”政策,可由教育部、财政部、人社部、中央编办等部门联合制定《乡村小学全科教师本土化定向培养计划》,将全科教师本土化定向培养作为乡村小学教师补充的主要渠道,<sup>②</sup>突出全科乡村教师本土化定向培养优先满足乡村小规模学校需要的理念,明确全科乡村教师本土化定向培养的具体细则。

## （二）增强教育行政部门统筹乡村教师资源配置的权限

《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,经过5年左右努力,事权人权财权相统一的教师管理体制普遍建立。本研究分析结果表明,虽然财政、人事、编办等部门参与制定乡村教师队伍建设政策,但并不是政策直接制定主体,而是在教育部颁发政策基础上的“间接性协同”。事权人权财权相统一的教师管理体制实质上牵涉到乡村教师队伍治理间的部门协同问题。当前,在乡村教师资源配置上,人社部门管总量、教育部门管调配的格局尚未完全形成,学校人成为系统人的身份变革还没能实现,<sup>③</sup>亟须重新定义教师编制,推行教师编制资源配置方式改革。<sup>④</sup>因此,结合乡村教师队伍治理的实践诉求,就是要加强乡村教师队伍治理的部门协同,形成教育行政部门统筹乡村教师资源配置体制机制。一方面,建议将义务教育教师编制从党政群机构编制中分离出来,作为专项编制单独管理,突破当前“财政人口只减不增”的编制限制,<sup>⑤</sup>减轻学校教师编制总量控制对乡村教师编制划拨的影响,从而真正使得乡村教师满足乡村学校教学实际需求。另一方面,建议加大推进“县管校聘”改革,加强教育行政部门统筹乡村教师资源配置的权限,编制部门和人社部门要为推动实现统筹分配城乡学校教职工编制和岗位提供政策支持,编制部门与人社部门可只负责乡村教师总量控制与管理,不具体到乡村学校,突破带编乡村教师与所属学校形成捆绑体的局面,使教师成为教育系统的教师,而不是学校的教师,进而使得教育行政部门有权限在学校之间调配乡村教师。

## （三）加大对增强乡村教师职业吸引力政策措施的运用力度

《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》提出“不断提高地位待遇,真正让教师成为令人羡慕的职业。”本研究分析结果表明,乡村教师队伍建设政策评价性措施、待遇性措施与其它措施的相互协同度明显较低。乡村教师队伍建设政策评价性措施、待遇性措施的运用力度关系到乡村教师是否可以“留得住”,关系到乡村教师职业吸引力是否强的问题。鉴于此,一是增强乡村教师真正荣誉感。当前国家已建立起乡村教师荣誉制度,并对106万30年以上在乡村从教的老师颁发了荣誉证书,但由于缺少具体政策配套细则,使得乡村教师荣誉仅停留在一纸“荣誉”的层面上。因此,建议相关部门可尝试多种形式的教师表彰奖励活动,可举行“全国优秀乡村教师巡回宣讲项目”,可尝试让受表彰教师在职称评价、退休工资奖励补助、交通出行等方面享受优惠待遇。二是完善乡村教师职称评价政策优惠措施。尽管当前政策已经强调要使教师职称评定向乡村学校倾斜,并且不作外语与发表论文的刚性要求,但对于乡村教师而言,尤其是对乡村音体美“小科”教师而

①中国社会科学网:《“乡村教师支持计划”三年五大盲点待补》,http://www.cssn.cn/jyx/jyx\_jyqy/201804/t20180409\_3900448.shtml,2018年4月9日。

②庞丽娟、金志峰、吕武:《全科教师本土化定向培养——乡村小学教师补充的现实路径探析》,《教师教育研究》2017年第6期。

③王定华:《新时代我国教师队伍建设的形势与任务》,《教育研究》2018年第3期。

④邓友超:《深化教育体制改革重在抓落实、见实效》,《教育研究》2018年第9期。

⑤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》,《教育研究》2018年第8期。

言,在教学成绩、获奖级别、主研课题机会等方面均处于“劣势”。这就需要在乡村教师职称评定中,充分考虑乡村学校教学实际,从乡村学校教学实际出发,让在乡村学校教师岗位上教学有方、教学有效的教师有更多职称晋升机会。<sup>①</sup>同时,也可以考虑制定专门面向“小科”乡村教师职称评定的优惠政策,完善乡村中小学不同学科教师工作量评价、职称评定、评优评先等政策内容。三是增强乡村教师实际“获得感”。虽然现有政策三令五声地强调要确保中小学的平均工资收入水平不低于或者高于当地公务员的平均工资水平,但实际上,很多地方乡村教师实际收入远远低于本地公务员实际收入。这就需要进一步完善乡村教师待遇性政策措施,可尝试实施“以省为主、以县为辅”的乡村教师工资保障机制,建立乡村教师工资与当地公务员工资联动机制,统筹考虑当地公务员上年度实际收入水平,逐步提升乡村教师实际收入水平。

(责任编辑:程天君 石亚兵)

## A Study on the Evaluation of Policy Synergy of Teacher Team Construction in Rural China

LI Ling, LI Wei

**Abstract:** Based on the data from the policies from 1978 to 2018 concerning the development of the team of teachers working in rural areas, this paper uses the expert scoring method to establish a policy synergy evaluation model to evaluate the policy time synergy, department synergy and measure synergy of rural teacher team construction. The results show that the “thematic” policy of rural teacher team construction has become its main policy type. The formulation of rural teachers’ team construction policy has gradually changed from engaging a single department to involving a combination of related departments, showing the characteristic of “indirect synergy”. After 2012, the trend of synergy of policies and measures in rural teacher team building is obvious, and the “direction of increase and decrease” is basically the same. The degree of synergy between complementary policy measures and the other policy measures is obviously higher than that between the evaluation, treatment and training policy measures. Based on this, we propose improving the accuracy of policy support for the construction of the team of rural teachers; strengthening the authority of education administrative departments to coordinate the allocation of human resources for rural schools; and increasing the use of policies and measures to enhance the attraction of the teaching position in rural areas.

**Key words:** rural teacher team construction; policy synergy; time synergy; department synergy; measure synergy

**About the authors:** LI Ling, PhD in Philosophy, is Professor and PhD Supervisor at Center for Education Policy, Southwest University (Chongqing 400700); LI Wei is PhD Candidate at Faculty of Education, Southwest University (Chongqing 400700).

---

<sup>①</sup>秦玉友、曾文婧:《新时代我国农村教育主要矛盾与战略抉择》,《中国教育学刊》2018年第8期。