政策工具视角下我国乡村教师政策文本研究

封 鸽 李 鑫 李孔珍

摘 要: 基于政策工具和政策目标二维分析框架,对 2015 年后东、中、西部地区先后发布的《乡村教师支持计划(2015—2020 年)实施办法》分析发现:东、中、西部地区的政策工具总体分布趋同,以权威工具为主且各政策工具的子类型主次分明;政策目标比例分布基本均衡;不同政策工具的使用主要受政策目标的影响,以组合搭配为主。对 2015 年国务院《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》和东、中、西部地区实施办法的对比发现:各地区积极贯彻国务院政策精神,结合本地实际,在政策文本形式和内容上进行了不同程度的创新。对 2015 年国务院出台的《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》与 2020 年教育部等六部门发布的《关于加强新时代乡村教师队伍建设的意见》的对比发现,不同的政策工具、政策目标所占比例分布的样态基本一致,均在“下得去”下功夫最大,能力建设工具均全部用于“教得好”;2020 年教育部等发布的政策更加强调乡村教师主体地位,政策工具结构走向多元,乡村教师队伍建设由“输血”走向“输血+造血”的内涵式发展。基于此,将乡村教师政策嵌入宏观生态系统、政策循环系统、政策工具操作系统进行多维度分析,为乡村教师政策工具和政策目标的配置提出针对性的建议。

关键词: 政策工具;政策目标;乡村教师政策

中图分类号:G451 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2024)04-0171-12

后“普九”时代,“我国发展不平衡不充分问题在乡村最为突出”①。乡村教师是乡村教育发展的关键,2015 年国务院出台的《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》(国办发〔2015〕43 号)(以下简称“国务院乡村教师政策”)第一次提出“把乡村教师队伍建设摆在优先发展的战略地位”,各地方政府紧跟着陆续出台相关实施办法。自此,很多学者进行了乡村教师政策研究,这些研究主要集中于乡村教师政策

作者简介:封鸽,首都师范大学教育学院博士生;李鑫(通讯作者),北京工商大学科学研究院教师;李孔珍,首都师范大学教育学院教授、博士生导师,教育学博士。

基金项目:本文系国家外汇管理局委托课题“中国城乡义务教育差距问题研究(2021—2023)”阶段性成果。

① 《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5266232.htm,2018 年 1 月 2 日。

执行评估①、政策演进②与政策制定过程③,从政策工具视角对乡村教师政策进行剖析的研究较少。因此,本研究首先基于政策工具和政策目标二维分析框架,探讨我国东、中、西部④地区地方政府从2015年9月2日至2016年1月25日间发布的32项乡村教师支持计划(2015—2020年)实施办法(以下简称"东、中、西部地区乡村教师政策实施办法")的特征,并对2015年国务院乡村教师政策与东、中、西部地区乡村教师政策实施办法、2020年教育部等六部门发布的《关于加强新时代乡村教师队伍建设的意见》(教师〔2020〕5号)(以下简称"教育部等乡村教师政策")进行对比分析。最后借鉴系统理论充分考虑政策情境和政策过程,对我国乡村教师政策的进一步完善进行了思考。

一、乡村教师政策的二维分析框架及文本编码

政策工具是政府治理的手段,政策工具的选用对政府能否达成政策的既定目标具有重要影响。政策目标是政策所欲达到的目标或状态,任何政策目标的实现都依赖于一定的政策工具。⑤ 政策目标隶属于"事"的范畴,政策工具则涉及"器"的范畴,"器利"才能"事善"。⑥ 因此,本研究采用政策工具-政策目标的二维分析框架探讨乡村教师政策,将政策工具称为X维度,政策目标称为Y维度。

(一)X维度:政策工具

美国学者洛林·M.麦克唐纳尔(Lorraine M. McDonnell)和理查德·F.埃尔默尔(Richard F. Elmore)认为权威工具、激励工具、能力建设工具、象征与劝诫工具和系统变革工具等选择性政策工具的运用能够制约政策的实质性目标。⑦ 本文试图利用这五种政策工具及其子类型的"特写镜头"审视并分析我国乡村教师政策的详细画面。

权威工具是指政府运用政治权威对政策目标群体的行为进行强制性规定;激励工具主要依据正向激励或负向的制裁、收费等举措诱导政策对象采取决策者所期望的行动;能力建设工具旨在向政策对象提供培训、信息或资源等方面的支持;象征与劝诫工具是通过对人们价值观和信念的引导、启发,促使政策对象采取期望的行为;系统变革工具期待通过改变个体与机构的权力分配、优化制度结构来提高效率。⑧ 本文选取这五种政策工具作为分析框架的X维度。

(二)Y维度:政策目标

2015年国务院乡村教师政策出台后,东、中、西部地区乡村教师政策实施办法以及2020年教育部等乡村教师政策均以"下得去""留得住""教得好"作为具体政策目标。"下得去"指提升乡村教师职业吸引力,吸引优秀人才充实乡村教师队伍;"留得住"指通过保障生活和工作的生态环境,加强乡村教师的职业归属感与认同感;"教得好"指提升乡村教师的教育理论素养和教育教学实践能力。本文选取该

---

① 檀慧玲、万兴睿、黄洁琼:《教育扶贫政策执行效果评估的混合式研究——以J县"乡村教师支持计划"为例》,《教育学报》2021年第2期。

② 何菊玲、赵小刚:《新中国乡村教师队伍建设政策演进的历史逻辑与优化策略——基于政策文本的分析》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2021年第4期。

③ 吴会会:《动态嵌套的"三流耦合":乡村教师支持计划(2015—2020年)制定过程透视》,《教师教育研究》2018年第4期。

④ 本文参照"七五计划",依据经济基础、发展条件和政策环境的差异,划分东、中、西部地区所包含的省份。东部地区包括北京、上海、天津、山东、广东、广西、江苏、河北、浙江、海南、福建、辽宁,中部地区包括安徽、内蒙古、吉林、山西、江西、河南、湖北、湖南、黑龙江,西部地区包括新疆生产建设兵团、重庆、云南、四川、宁夏、新疆、甘肃、西藏、贵州、陕西、青海。

⑤ 郑石明:《嵌入式政策执行研究——政策工具与政策共同体》,《南京社会科学》2009年第7期。

⑥ 黄明东、陶夏:《教育政策工具的复合属性透视》,《教育学术月刊》2018年第3期。

⑦ Lorraine M. McDonnell, "Assessment Policy as Persuasion and Regulation," *American Journal of Education*, vol. 102, no. 4, 1994, pp. 394-420.

⑧ Lorraine M. McDonnell and Richard F. Elmore., "Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments," *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 2, no. 9, 1987, pp. 133-152.

三维政策目标作为分析框架的 Y 维度。

(三)基于二维分析框架的政策文本内容编码

政策工具中权威工具包括“规定”“许可”“禁止”等子类型,激励工具子类型包括“激励”“制裁”“收费”,能力建设工具包括“信息”“培训”“资源”,象征与劝诫工具包括“劝诫”“象征声明”“基本原理”“贴标签”,系统变革工具包括“职能转换”“制度改革”“机构调整”等子类型,[①]例如在政策文本中将“严禁在有合格教师来源的情况下‘有编不补’、长期使用临聘人员,严禁任何部门和单位以任何理由、任何形式挤占或变相占用乡村教师编制”归为权威工具的“禁止”子类型;将“探索中小学教师队伍‘县管校聘’管理体制改革,加强县域内中小学教师统筹管理”归为系统变革工具的“制度改革”子类型。

政策目标中“下得去”包括拓展乡村教师补充渠道、创新乡村教师编制管理、推动城镇优秀教师向乡村学校流动等子类型,“留得住”包括提高乡村教师生活待遇、建立乡村教师荣誉制度、职称评聘和骨干教师评选向乡村学校倾斜等,“教得好”由提升乡村教师能力素质与提高乡村教师思想政治素质和师德水平组成。

本文根据 X、Y 两个维度构建的二维分析框架将国务院乡村教师政策、教育部等乡村教师政策与 32 份东、中、西部地区乡村教师政策实施办法的内容按照“编号-具体条款”进行编码,借助 NVivo12 软件将政策文本内容进行编码和统计,形成如表 1 所示的二维编码表。如第 1 份文本的第 2 项条款即“1-2”,既属于权威工具,又属于“下得去”;第 32 份文本的第 10 项条款即“32-10”,既属于能力建设工具,又属于“教得好”。

表 1　乡村教师政策文本二维编码表

政策目标	政策工具				
	权威工具	激励工具	能力建设工具	象征与劝诫工具	系统变革工具
下得去	1-2 1-3 1-8 2-6 2-7 2-9 2-11 3-4 3-6 3-8 32-4 32-9	2-8 2-10 32-13			32-14
留得住	1-6 2-14 3-5 32-5 32-6 32-7	1-7 1-10 2-13 2-15 3-7 3-10 32-8 32-11		1-5 1-11 3-11 32-12	
教得好	1-12 1-15 2-1 2-2 2-4 3-3 32-1 32-3	2-5	1-9 1-13 2-3 2-12 3-2 3-9 32-2 32-10	1-14 3-1	

二、不同时间和部门出台的乡村教师政策文本的对比分析

本部分首先对我国东、中、西部地区乡村教师政策实施办法文本进行横向比较,以梳理各地区地方政府政策的特点;其次,对国务院乡村教师政策和东、中、西部地区乡村教师政策实施办法进行对比研究,探讨了二者的关系;最后,对 2015 年国务院乡村教师政策与 2020 年教育部等乡村教师政策进行历时分析,探讨了政策进展。

(一)东、中、西部地区乡村教师政策实施办法的对比分析

本部分将我国各省、区、市(包括新疆生产建设兵团)的乡村教师政策按照东、中、西部三个地区划

① Lorraine M. McDonnell, “Assessment Policy as Persuasion and Regulation,” *American Journal of Education*, vol. 102, no. 4, 1994, pp. 394-420.

分,分别对东、中、西部地区乡村教师政策实施办法的政策工具、政策目标以及二维交叉的频次和比例进行统计分析,旨在客观、系统地梳理政策文本内在的既定事实。

1. X 维度“政策工具”及其子类型分布

在 X 维度中,东、中、西部地区乡村教师政策实施办法的权威工具、激励工具、能力建设工具、象征与劝诫工具、系统变革工具的子类型分布频次和比例,如表 2 所示。

表 2　政策工具中各子类型的频次与比例

政策工具	子类型	子类型的频次			各子类型占所有政策工具的比例			各子类型占所属政策工具的比例		
		东部	中部	西部	东部	中部	西部	东部	中部	西部
权威	规定	114	91	112	43.35%	46.43%	45.71%	87.02%	87.5%	88.89%
	禁止	13	12	11	4.94%	6.12%	4.49%	9.92%	11.54%	8.73%
	许可	4	1	3	1.52%	0.51%	1.22%	3.05%	0.96%	2.38%
	合计	131	104	126	49.81%	53.06%	51.43%	100.00%	100.00%	100.00%
激励	激励	40	32	46	15.21%	16.33%	18.78%	90.91%	96.97%	97.87%
	制裁	4	1	1	1.52%	0.51%	0.41%	9.09%	3.03%	2.13%
	合计	44	33	47	16.73%	16.84%	19.18%	100.00%	100.00%	100.00%
能力建设	培训	31	24	24	11.79%	12.24%	9.80%	68.89%	75.00%	70.59%
	信息	9	5	6	3.42%	2.55%	2.45%	20.00%	15.63%	17.65%
	资源	5	3	4	1.90%	1.53%	1.63%	11.11%	9.38%	11.76%
	合计	45	32	34	17.11%	16.33%	13.88%	100.00%	100.00%	100.00%
象征与劝诫	劝诫	33	18	28	12.55%	9.18%	11.43%	100.00%	100.00%	100.00%
系统变革	职能转换	1	0	0	0.38%	0	0	10.00%	0	0
	制度改革	9	9	10	3.42%	4.59%	4.08%	90.00%	100.00%	100.00%
	合计	10	9	10	3.80%	4.59%	4.08%	100.00%	100.00%	100.00%
合计		263	196	245	100.00%	100.00%	100.00%			

注:由于采用四舍五入计数法,所以部分统计结果出现 0.01%的偏差。各表同。

通过分析发现 X 维度“政策工具”子类型分布具有如下特征:

第一,东、中、西部地区乡村教师政策实施办法的政策工具比例同质化程度高。东、中、西部地区权威工具占比分别是 49.81%、53.06%、51.43%;激励工具占比分别为 16.73%、16.84%、19.18%;能力建设工具占比分别为 17.11%、16.33%、13.88%;象征与劝诫工具占比分别为 12.55%、9.18%、11.43%;系统变革工具占比分别为 3.80%、4.59%、4.08%。数据表明东、中、西部地区的政策工具比例分布趋同,说明在政策再生产过程中遵循相似的价值偏好与基本脉络。事实上,东、中、西部地区在经济发展水平、文化特色等诸多方面还存在很大区别,趋同倾向很难突出本地特色和实际需求,难免导致一些地方政策落实困难。

第二,政策工具分布呈现为以权威工具为主,其他政策工具为辅的“1+X”模式。权威工具在东、中、西部地区乡村教师政策实施办法中使用频次所占比例分别是 49.81%、53.06%、51.43%,均占据所在地区政策工具总数的“半壁江山”;而激励工具、能力建设工具、象征与劝诫工具、系统变革工具占比较小。其中系统变革工具在东、中、西部地区运用均最少,分别占比为 3.80%、4.59%、4.08%。可见东、中、西部地区乡村教师政策实施办法均注重发挥权威工具这一强制性工具效率高、周期短的功效,彰显着各地

区政府强势推进乡村教育发展的决心和勇气,但是单一政策工具的过度使用容易带来单向性偏差①。

第三,每类政策工具的子类型在东、中、西部地区乡村教师政策实施办法中均呈非均衡化分布的组合特征,主次分明。东、中、西部地区的权威工具中"规定"子类型的占比分别为 87.02%、87.5%、88.89%,而"禁止""许可"则占比非常少;激励工具中正向"激励"分别占比 90.91%、96.97%、97.87%;能力建设工具中"培训"子类型在东、中、西部地区占比分别为 68.89%、75.00%、70.59%;象征与劝诫工具中只出现"劝诫"用语,"象征声明""贴标签""基本原理"等均未出现;系统变革工具中"制度改革"子类型在东、中、西部地区分别占比 90.00%、100.00%、100.00%,"机构调整""职能转化"则几乎未出现;总之,东、中、西部地区乡村教师政策实施办法的五种政策工具中,偏向于使用"规定""激励""培训""劝诫""制度改革"等子类型。

2. Y 维度"政策目标"及其子类型分布

在 Y 维度中,东、中、西部地区乡村教师政策实施办法的"下得去""留得住""教得好"政策目标及其子类型的频次和比例,如表 3 所示,具有如下特征:

表 3　政策目标中各子类型的频次与比例

政策目标	子类型	子类型的频次			子类型占所有政策目标的比例			子类型在各政策目标中的比例		
		东部	中部	西部	东部	中部	西部	东部	中部	西部
下得去	城镇向乡村流动	16	11	16	12.80%	11.34%	11.94%	39.02%	32.35%	38.1%
	创新编制管理	9	6	6	7.20%	6.19%	4.48%	21.95%	17.65%	14.29%
	拓展补充渠道	16	17	20	12.80%	17.53%	14.93%	39.02%	50%	47.62%
	合计	41	34	42	32.80%	35.05%	31.34%	100.00%	100.00%	100.00%
留得住	建立荣誉制度	12	8	12	9.60%	8.25%	8.96%	27.27%	25%	25.53%
	提升生活待遇	15	13	18	12.00%	13.40%	13.43%	34.09%	40.63%	38.3%
	职称评聘评优倾斜	17	11	17	13.60%	11.34%	12.69%	38.64%	34.38%	36.17%
	合计	44	32	47	35.20%	32.99%	35.07%	100%	100%	100%
教得好	提升能力素质	15	12	20	12.00%	12.37%	14.93%	37.5%	38.71%	44.44%
	提升师德水平	14	9	13	11.20%	9.28%	9.70%	35%	29.03%	28.89%
	提升思想政治素质	11	10	12	8.80%	10.31%	8.96%	27.5%	32.26%	26.67%
	合计	40	31	45	32.00%	31.96%	33.58%	100%	100%	100%
合计		125	97	134	100.00%	100.00%	100.00%			

第一,东、中、西部地区乡村教师政策实施办法中"下得去""留得住""教得好"三个政策目标比例分布较为均衡。其中,东部地区"下得去""留得住""教得好"频次分别为 41、44、40,相应的占比是 32.80%、35.20%、32.00%;中部地区频次分别为 34、32、31,相应的占比是 35.05%、32.99%、31.96%;西部地区频次分别为 42、47、45,相应的占比分别为 31.34%、35.07%、33.58%。比例总体差异较小。但是东、中、西部地区各自使用政策目标子类型的总体频次呈现差异性,东部地区政策文本中"下得去""留得住""教得好"的总体频次是 125 次,中部地区是 97 次,西部地区则是 134 次。

第二,东、西部地区乡村教师政策实施办法政策目标偏重"留得住",中部地区则偏重"下得去"。东、西部地区的"留得住"占比最大,分别为 35.2%、35.07%,中部地区的"下得去"占比最大,为

① B. 盖伊·彼得斯、弗兰斯. K. M·冯尼斯潘:《公共政策工具:对公共管理工具的评价》,顾建光译,中国人民大学出版社 2007 年版,第 23 页。

35.05%。中部教育财政投入不足的格局导致中部地区乡村教师收入低、数量较为紧缺[①],吸引力不足是中部地区乡村师资建设的主要掣肘。因此,“下得去”在中部地区占比最大,是落实“中部崛起计划”的必然选择。

第三,东、中、西部地区的政策目标子类型中,“拓展补充渠道”运用最多,“创新编制管理”运用最少。东、中、西部地区政策目标的子类型占比最大的是“拓展补充渠道”,分别占比为12.8%、17.53%、14.93%,而“创新编制管理”运用最少,分别占比为7.2%、6.19%、4.48%。为吸引更多的优秀人才来乡村任教,国家制定和出台了多项相关政策,为乡村教师队伍补充开辟新的渠道。[②] 各级政府也随即在国家的政策框架内进行多种尝试,然而,当前特岗教师流失严重,公费师范生很难补充到村小,面临着乡村教师职业竞争力和吸引力偏低的艰难困境。[③] 因此,各地区政府在“下得去”的“拓展补充渠道”占比较高。教师编制管理决定了教师队伍的总体布局,目前我国乡村教师编制状况也不容乐观,主要是由于师资供求失衡及以“管”为主的编制思想在一定程度上忽视了对教育与教师的本真考虑。[④]

3. 政策工具与政策目标的二维交叉分析

对我国东、中、西部地区的政策工具与政策目标进行二维交叉分析,如表4所示,发现如下特征:

表4　政策工具与政策目标二维交叉比例表

分类	政策工具	政策目标											
		下得去				留得住				教得好			
		东部	中部	西部	比例	东部	中部	西部	比例	东部	中部	西部	比例
频次占比	权威	59.34%	66.20%	58.54%	61.07%	47.62%	53.73%	60.00%	54.07%	43.62%	36.51%	39.02%	40.17%
	激励	17.58%	18.31%	19.51%	18.44%	30.95%	31.34%	29.47%	30.49%	4.26%	1.59%	6.10%	4.18%
	能力建设	1.10%	1.41%	0.00%	0.82%	1.19%	0.00%	0.00%	0.41%	44.68%	49.21%	42.68%	45.19%
	象征与劝诫	9.89%	4.23%	12.20%	9.02%	20.24%	13.43%	8.42%	13.82%	7.45%	11.11%	12.20%	10.04%
	系统变革	12.09%	9.86%	9.76%	10.66%	0.00%	1.49%	2.11%	1.22%	0.00%	1.59%	0.00%	0.42%
	合计	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

第一,整体而言,东、中部地区的权威工具在“下得去”中占比最大,而西部地区的权威工具在“留得住”中占比最大。东部地区在“下得去”“留得住”“教得好”中权威工具的比例分别为59.34%、47.62%、43.62%;中部地区分别为66.2%、53.73%、36.51%;西部地区分别为58.54%、60%、39.02%。可见与东、中部地区不同的是,“留得住”是西部地区权威工具的主要着力点,西部地区主要依靠强制性工具提升乡村教师的吸引力。

第二,激励工具在东、中、西部地区的“留得住”中占比最大。东部地区在“下得去”“留得住”“教得好”中激励工具的比例分别为17.58%、30.95%、4.26%,中部地区分别为18.31%、31.34%、1.59%,西部地区分别为19.51%、29.47%、6.1%。可见各地区均将激励工具充分运用于稳定教师队伍的举措中。具体而言,各地区政府主要通过生活补助、荣誉认定、职称评聘倾斜、疾病救助等“激励”子类型满足乡村教师需求,为“留得住”提供激励,并增强“下得去”意愿。

第三,能力建设工具在东、中、西部地区的政策目标中偏向“教得好”,且在中部地区比例最高。具体而言,能力建设工具在东、中、西部地区“教得好”中占比分别为44.68%、49.21%、42.68%,比例均接

① 雷万鹏、钱佳、马红梅:《中部地区义务教育投入塌陷问题研究》,《教育与经济》2014年第6期。
② 王红蕾、吕武:《改革开放以来我国农村教师政策的演进与改革路径》,《现代教育管理》2017年第5期。
③ 金志峰、吕武:《我国农村教师补充政策:变迁、困境及路径选择》,《学习与探索》2017年第9期。
④ 杨柳、张旭:《乡村教师编制困境的现实省思》,《教育发展研究》2016年第36期。

近一半。东部地区教师培训的资源充足,西部地区教师培训一直以来得到国家政策和财政投入的大力倾斜,而中部地区既缺乏东部地区的雄厚基础,亦欠缺西部地区的国家支持。因此,为了大力提升乡村教师能力素质,中部地区着重强调“教得好”。①

第四,象征与劝诫工具在三个政策目标中比例均衡,但三个地区比较而言略有差异。总体而言,象征与劝诫工具在“下得去”“留得住”“教得好”中占比分别为 9.02%、13.82%、10.04%,基本均衡。具体而言,象征与劝诫工具在东部地区“下得去”“留得住”“教得好”中比例分别为 9.89%、20.24%、7.45%;在中部地区分别为 4.23%、13.43%、11.11%;东、中部地区在“留得住”中占比较大。在西部地区则分别为 12.2%、8.42%、12.2%,西部地区在“留得住”上占比较小。由于西部地区乡村教师存在学科、学历和年龄等结构性缺编问题②以及由城乡收入差距造成的教师专业成长动力缺失问题③,西部地区地方政府更多地期望通过宣传、呼吁、劝诫等举措,鼓励政策对象对政策的认可、使用和支持,进而改变行为观念,助力乡村教师“下得去”“教得好”。

第五,系统变革工具在东、中、西部地区乡村教师政策实施办法中运用较少,尤其在“留得住”和“教得好”中明显不足。系统变革工具在东、中、西部地区“下得去”中占比均在 9%~12%之间,而在“留得住”与“教得好”中比例均小于 2.11%。

(二)国务院乡村教师政策与东、中、西部地区乡村教师政策实施办法的对比分析

本部分对 2015 年发布的国务院乡村教师政策与东、中、西部地区乡村教师政策实施办法进行对比分析,发现如下特征:

第一,国务院乡村教师政策与东、中、西部地区乡村教师政策实施办法均运用权威工具最多;在国务院政策工具中,能力建设工具次之,其余则相对运用较少;而东、中、西部地区激励工具、能力建设工具、象征与劝诫工具均远低于权威工具,系统变革工具运用最少。具体而言,如下页表 5 所示,在权威工具运用上,国务院政策占比为 45.83%,东、中、西部地区分别占比为 49.81%、53.06%、51.43%,东、中、西部地区略有上升,但是区别不大。在国务院政策中,能力建设工具占比仅次于权威工具,为 29.17%,但是也明显低于权威工具;在东、中、西部地区则分别占比为 17.11%、16.33%、13.88%,明显低于国务院政策能力建设工具占比。在国务院政策中激励工具、象征与劝诫工具和系统变革工具占比明显较低,均为 8.33%;东、中、西部地区激励工具则占比分别为 16.73%、16.84%、19.18%,明显增加,象征与劝诫工具分别是 12.55%、9.18%、11.43%,也有增加,系统变革工具则明显下降,分别为占比为 3.80%、4.59%、4.08%。由数据变化可见,东、中、西部地区在国务院政策的基础之上,加强了运用见效快的“教师交流轮岗制度”“破解结构性矛盾,补足配齐音体美等紧缺学科教师”等权威性工具和“提高特岗教师工资性补助标准”“高校毕业生取得教师资格并到乡村学校任教一定期限,享受学费补偿和国家助学贷款代偿政策”等激励性工具。一项正式制度的建立必须要形成与之相对应的思想观念、意识形态等非正式制度,④各地区也不断通过提高象征与劝诫工具的比例,例如“广泛宣传乡村教师坚守岗位、默默奉献的崇高精神,在全社会大力营造关心支持乡村教师和乡村教育的浓厚氛围”“广泛宣传长期扎根乡村、爱岗敬业、关爱学生、教书育人、为人师表、业务精湛的先进乡村教师典型”“多种形式宣传乡村教师扎根山乡、无私奉献的高尚精神,增强乡村教师职业吸引力”等,试图助推关于乡村教师队伍建设的理念认同。

① 冯晓英、林世员、骆舒寒、王冬冬:《教师培训助力教师专业成长提质增效——基于国培项目的年度比较研究》,《中国电化教育》2021 年第 7 期。

② 张鸿翼、李森:《西部地区农村小学教师结构性缺编现状调查研究——基于川、渝、滇、黔等六省市区的实证分析》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2019 年第 3 期。

③ 刘华锦:《西部乡村教师专业发展的困境与对策研究》,《黑龙江高教研究》2017 年第 8 期。

④ 贾建国:《城乡教师交流制度的问题及其改进》,《教育发展研究》2008 年第 20 期。

表 5　国务院与东、中、西部地区地方政府的政策工具对比分析

政策工具	国务院	地区		
		东部	中部	西部
权威	45.83%	50.00%	53.06%	51.43%
激励	8.33%	16.79%	16.84%	19.18%
能力建设	29.17%	16.79%	16.33%	13.88%
象征与劝诫	8.33%	12.60%	9.18%	11.43%
系统变革	8.33%	3.82%	4.59%	4.08%

第二,在政策目标上,与国务院乡村教师政策相比,东、中、西部地区呈现出降低“下得去”比例、提升“留得住”比例的变化,“教得好”比例变化较小。国务院乡村教师政策最强调“下得去”,其次是“教得好”,“留得住”受重视程度相对较低;而东、中、西部地区乡村教师政策实施办法相对更关注“留得住”,“下得去”和“教得好”同样受到重视。就每个政策目标而言,如表 6 所示,“下得去”在国务院政策目标中占比 41.67%,在东、中、西部地区占比分别是 34.00%、33.33%、29.63%,均低于国务院政策占比;“留得住”在国务院政策目标中占比 25.00%,东、中、西部地区分别为 36.00%、38.67%、40.74%,均明显高于国务院政策占比;“教得好”在国务院政策目标中占比为 33.33%,东、中、西部地区分别为 30.00%、28.00%、29.63%,占比相当。国务院政策目标中“下得去”占比最高,“留得住”最低,最高和最低之间差距较大;而东、中、西部地区“留得住”占比最高,“教得好”最低,最高和最低之间差距不大。

表 6　国务院与东、中、西部地区地方政府的政策目标对比分析

政策目标	国务院	地区		
		东部	中部	西部
下得去	41.67%	34.00%	33.33%	29.63%
留得住	25.00%	36.00%	38.67%	40.74%
教得好	33.33%	30.00%	28.00%	29.63%

各地区不断扩充乡村教师“下得去”的渠道,但是乡村师资“留不住”仍是地方现阶段面临的主要困境①,地方政府由此着力于提升“留得住”的比例,而“下得去”和“教得好”的比例却呈现出不同程度的降低。虽然东、中、西部地区全面遵循、积极贯彻国务院政策精神的指引,但地方政策更多属于“问题驱动”型政策,这固然具有现实针对性,但政策作为一项长效机制在映照现实问题之外不可忽视前瞻性和预测性,要将短期目标和长远规划紧密结合。

(三)2015 年国务院乡村教师政策与 2020 年教育部等乡村教师政策对比分析

本部分针对国务院乡村教师政策与教育部等乡村教师政策进行对比分析,发现前后两份政策在一些方面有相似特征,在另一些方面则存在区别。

1. 两份政策的相似特征

第一,2015 年国务院乡村教师政策与 2020 年教育部等乡村教师政策在政策工具、政策目标上比例分布样态基本一致,如下页图 1、图 2、表 7 所示:

① 杨东平:《中国教育发展报告》,社会科学文献出版社 2017 年版,第 27 页。

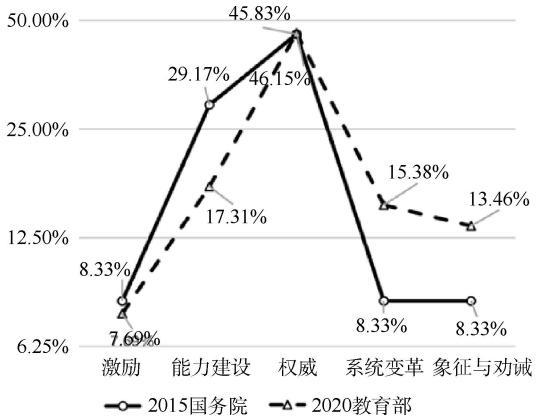


图 1　政策工具维度对比图

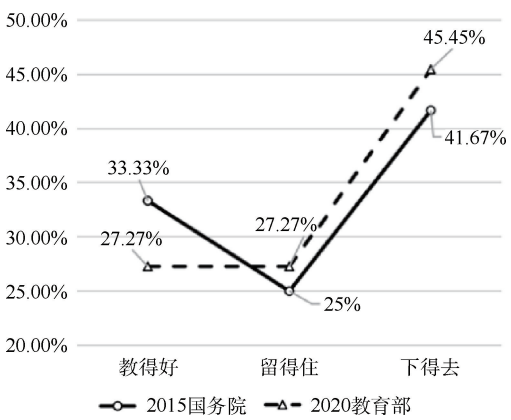


图 2　政策目标维度对比图

两份政策文本中,权威工具的比例均大于 45%,处于高频状态;能力建设工具在国务院乡村教师政策中的占比(29. 17%)高于在教育部乡村教师政策中的占比(17. 31%);系统变革工具、象征与劝诫工具在两份文本中的比例分别为 8. 33%、15. 38%和 8. 33%、13. 46%,差距不大;两份文件中激励工具均使用最少,所占比例分别为 8. 33%、7. 69%,但差距不大。对两份文本中政策目标的统计发现,“下得去”比例均最高,国务院政策中占比 41. 67%,教育部等政策中占比 45. 45%;“留得住”目标占比保持在 25. 00%左右;“教得好”在两份文本中的占比分别为 33. 33%、27. 27%。上述数据表明,2015 年国务院乡村教师政策与 2020 年教育部等乡村教师政策均偏向于运用高效率、直线型的权威工具,却相对忽视激励工具,对调动政策对象的积极性关注较少;与“留得住”“教得好”相比,“下得去”均是国务院和教育部等乡村教师政策中“治薄”的重点。

表 7　2015 年国务院乡村教师政策与 2020 年教育部等乡村教师政策的交叉对比分析

政策工具	政策目标					
	下得去		留得住		教得好	
	国务院	教育部	国务院	教育部	国务院	教育部
权威	41. 67%	53. 85%	25. 00%	30. 77%	33. 33%	15. 38%
激励	100. 00%	25. 00%	0. 00%	50. 00%	0. 00%	25. 00%
能力建设	0. 00%	0. 00%	0. 00%	0. 00%	100. 00%	100. 00%
象征与劝诫	50. 00%	42. 86%	50. 00%	14. 29%	0. 00%	42. 86%
系统变革	100. 00%	50. 00%	0. 00%	12. 50%	0. 00%	37. 50%

第二,两份政策均在“下得去”上下功夫最大。如表 7 所示,2015 年国务院乡村教师政策把激励工具和系统变革工具全部运用于“下得去”,一方面运用激励工具提高乡村教师职业吸引力,另一方面通过“县管校聘管理体制改革”等系统变革工具给予强力支持,同时把权威工具、象征与劝诫工具的一半左右也运用于“下得去”。而 2020 年教育部等政策也把一半的权威工具和系统变革工具运用于“下得去”,在三个政策目标中对“下得去”力度最大。

第三,两份政策中能力建设工具均全部运用于“教得好”。“教得好”得益于乡村教师“向上”“向好”“向强”的发展需求与外部成长环境的共同作用,无法通过强制实现,能力建设工具可以通过信息、培训等资源的输入,如“对全体乡村教师进行不少于 360 学时的专业化培训”等,助推乡村教师提升专

业素养。

2. 两份政策的区别

第一,从 2015 年国务院乡村教师政策到 2020 年教育部等乡村教师政策,政策工具结构由单一走向多元。如表 7 所示,2015 年国务院政策“留得住”中只出现了权威工具、象征与劝诫工具,占比分别为 25%、50%;“教得好”中只出现了权威工具和能力建设工具,占比分别为 33.33%、100%。而 2020 年教育部等乡村教师政策的“留得住”中包含了权威工具、激励工具、象征与劝诫工具、系统变革工具;“教得好”中五种工具全部运用,可见两份文件的政策目标中政策工具组合结构由单一走向多元,彰显出政策工具在不同时期实现不同政策目标时的潜在价值与效用。多元化趋向的主要原因在于,政策执行主体由国务院政策中的国务院各部委、各直属机构、省、自治区、直辖市人民政府等,扩展到教育部政策中的教育部党委组织部、党委编办、发展改革委、财政厅、人力资源社会保障厅等具体部门,明确的多主体发力的保障机制为政策工具结构的多元化做出了贡献。这种多元化、系统化的政策工具组合配置是实现“办更高质量、更公平教育”的新时期教育政策目标的基础支撑。

第二,相比 2015 年国务院乡村教师政策,2020 年教育部等乡村教师政策更加强调乡村教师主体地位的政策价值取向。例如,与 2015 年国务院乡村教师政策相比,2020 年教育部等乡村教师政策在“留得住”中增加了“注重发挥乡村教师新乡贤示范引领作用”等象征与劝诫工具,“新建联席会议制度,吸纳乡村教师参与乡村治理”等系统变革工具折射出乡村教师在乡村社会中的主体地位。同时在“下得去”中不断加大乡村教师育人先进事迹的推介力度,在全社会范围内大力营造关心、支持乡村教师的浓厚氛围。这些举措也在很大程度上提升了乡村教师“在地化”的认同感和归属感,与党中央、国务院对新时代乡村教师队伍建设的高度重视相契合。

第三,新时代乡村教师队伍建设由“输血”走向“输血+造血”的内涵式发展。2015 年国务院乡村教师政策更多地体现出一种“输血”特征,如“重点推动县城学校教师到乡村学校交流轮岗”“提升乡村教师生活待遇”等。2020 年教育部等乡村教师政策则在国务院乡村教师政策的基础上增加了“造血”举措,既强调乡村教师发展要改善外在条件,又注重与乡村场域的互通关联,更体现乡村教师专业成长的内生动力,力求在挖掘乡村场域优势的基础上凸显教师的主体地位,培养能够真正扎根乡村、热爱乡村的师资队伍,实现“内涵式”发展。如 2020 年教育部等乡村教师政策中提到“鼓励乡村学校党组织与乡镇党委、村党支部开展联学联建活动”,“跨学科开发校本教育教学资源,引导教师立足乡村大地,做乡村振兴和乡村教育现代化的推动者和实践者”等,旨在强化新时代乡村教师发展更加公平更有质量乡村教育的基础支撑作用。

三、思考与建议

系统论于 20 世纪 80 年代由路德维希·冯·贝塔朗菲(Ludwig von Bertalanffy)提出,该理论将系统的整体性与层次性作为研究起点,强调系统是由要素构成的,微观系统是上一级中观系统的子系统,即要素,而中观系统又是更大的宏观系统的要素。这些宏观、中观和微观的多层次系统犹如套箱一样将外部系统与内部要素结合,为厘清政策工具配置提供了较为科学的理论体系。①

我国学者基于系统论将教育政策工具配置嵌入宏观生态系统、政策循环系统和政策工具操作系统三种不同层次的分析框架中进行系统分析,其中政策循环系统既是宏观生态系统的子系统,又是政策工具操作系统的母系统。② 以此为依据,本文将乡村教师政策工具嵌入宏观生态系统,进行宏观层面的整体性、综合性的全方位考察;嵌入政策循环系统,获得中观层面的认知;嵌入政策工具操作系统进行微观

① 贝塔朗菲:《普通系统论的历史和现状》,《科学学译文集》,科学出版社 1980 年版,第 309 页。

② 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》,《现代教育管理》2021 年第 2 期。

剖析。多层次的系统分析不仅有利于对乡村教师政策形成整体性认知,而且有利于为乡村教师政策工具和政策目标配置的科学性提出针对性的建议。

(一)宏观生态系统

宏观生态系统主要指政策工具所依赖的政治、经济和文化环境,对政策工具存在着制约作用。阿里德·翁德达尔(Arild Underdal)认为,每一种模式、每一个政策工具的应用,都应特别关注其应用的环境,从而使其能相互适应①。

习近平总书记在二十大报告中提出:“办好人民满意的教育……坚持以人民为中心发展教育,加快建设高质量教育体系,发展素质教育,促进教育公平”②。教育政策本质上代表着最广大人民群众的利益与诉求,即追求公平有质量的人民满意的教育。乡村教师政策的根本价值是坚持人民立场,促进城乡教育均衡发展。政策工具的作用在于有效实现政策价值,因此,人民立场是乡村教师政策工具配置所要坚守的根本原则。

经济环境的差异决定着政策工具与政策目标设计结构的不同。我国东、中、西部地区间乡村经济发展水平存在明显的区域差异,这就需要各地区在政策再生产过程中根据经济环境等差异设计出差别化的政策工具组合,消解当前各地区政策工具和政策目标子类型比例趋同的样态,进一步制定彰显政策情境化的微观方案,实现每一种模式、每一个政策工具与应用环境的相互适应,即因地制宜制定具有区域特色的政策,建构中央统一和地方多元的“中国特色经验”。

文化环境是政策工具配置过程中必须考虑的要素之一。教育政策蕴含着鲜明的文化特性,政策工具设计也不可避免地带有文化的印记。因此,乡村教师政策工具设计亟需考量东、中、西部地区各具特色的地方性知识,培育具有草根情节的文化敏感性和乡村活力,如在能力建设工具中突出地方性培养方案,建设本土知识数据库③,重视乡土情感的培育,激发乡村教师政策执行的动力④。与此同时,也要在政策工具和政策目标中大力弘扬乡村文化的主体性,如在象征与劝诫工具中宣扬嬗变中的乡村文明,在城市化进程中追求城乡文化的和而不同⑤,以及通过城乡教师持续的对流式互动,推动地方性文化体系的资源辐射。⑥

(二)政策循环系统

政策循环系统是指具体的政策周期,包括问题认定及政策制定、执行、评估的循环过程,政策工具与政策循环系统适配是实现政策目标的关键。

政策工具设计必须以政策问题为导向展开⑦。在面对东、中、西部地区的不同问题时,要打破“固定的政策工具成为唯一想得到的政策工具”⑧的路径依赖模式。政策工具设计既要考虑具体问题,更要根据问题的严重性和紧迫程度选用不同类型。如编制管理是乡村教师队伍建设的一个关键问题,它关涉的待遇、社保、职称、培养等对于教师的职业稳定性和安全感均有重要影响,此时权威工具是首选。但若面临提升乡村教师能力或改变观念等周期性长、见效慢的问题时,一般倾向于选用能力建设工具或象征与劝诫工具。

---

① Arild Underdal, “Complexity and Challenges of Long-term Environmental Governance,” *Global Environmental Change*, vol. 20, no. 3, 2010, pp. 386-393.

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022 年 10 月 17 日,第 1 版。

③ 李长吉:《论农村教师的地方性知识》,《教育研究》2012 年第 6 期。

④ A. H. Maslow, “A Theory of Human Motivation,” *Psychological Review*, vol. 50, no. 4, 1943, pp. 370-396.

⑤ 曾天雄、曾鹰:《乡村文明重构的空间正义之维》,《广东社会科学》2014 年第 6 期。

⑥ 田毅鹏:《乡村振兴中的城乡交流类型及其限制》,《社会科学战线》2019 年第 11 期。

⑦ 郭随磊、魏淑艳:《政策工具研究的过程论视角:优势、逻辑与框架》,《东北大学学报(社会科学版)》2017 年第 3 期。

⑧ B. 盖伊·彼得斯、弗兰斯·K. M. 冯尼斯潘:《公共政策工具:对公共管理工具的评价》,顾建光译,中国人民大学出版社 2007 年版,第 59 页。

通过透视政策文本这个静态载体中政策工具配置和政策目标分布的情况，可以发现不同层面、不同地区决策者在政策制定过程中潜藏的价值取向和选用逻辑。通过对东、中、西部地区乡村教师政策实施办法的剖析发现，“留得住”是现阶段东、西部地区攻坚克难的主要阵地，而中部地区则聚焦于“下得去”的环节；“创新编制管理”在东、中、西部地区中占比均最小；2020 年教育部等乡村教师政策比 2015 年国务院乡村教师政策更为强调乡村教师的主体性地位等。

政策工具配置在政策执行和政策评估的动态过程中占据着重要的地位。要想提升政策执行效果，就需要通过“执行-评估-反馈-调整-再执行”的循环往复过程不断优化政策工具配置。任何一种政策工具都存在一定的效用边界，并非万能的。“囊中藏有如此多的箭，政府就需要发展出一套方法学，找出射向问题靶子的正确的矢。”①这就需要政府根据政策评估结果以及动态情境来调整、优化，甚至开发出全新的政策工具，才能在现代化、多元化的社会情境下配置出政策工具的最优组合。

（三）政策工具操作系统

政策工具操作系统包括决策主体、执行者、目标群体、政策工具本身及其子类型等，这些要素共同作用于乡村教师政策工具的组合设计。

决策主体的理性程度、认知能力与价值偏好制约着政策工具的有效配置。教育政策实质上是对实际存在的教育资源和利益进行分配，分配的结果在很大程度上体现了决策者的价值取向。为了使政策工具配置更为科学合理，亟需政策制定者集思广益，尽可能从利益相关者处获取更为全面的信息，进而优化政策工具的配置效果，促进多元利益主体在协商互动、和谐博弈中寻求最优选择。

执行者对于政策再生产的改造过程是政策工具配置中不容忽视的影响因素。政策执行一定程度上被认为是政策工具的二次选择，政策制定者已经根据政策问题特性对政策工具进行了初次配置，政策执行者在落实过程中必然会依据各自的利益、偏好、意图等进行“改造”。因此，优化乡村教师政策工具的配置时，不能忽视政策执行者的利益取向和合理诉求，应提升政策工具设计与不同地区执行主体特征的适配度，更加关注不同地区的本土性情境和独特发展轨迹。

就政策工具本身而言，东、中、西部地区地方政府亟需解构以权威工具为主的分布样态，积极发挥各个政策工具的使用效能。通过分化权威工具的主导模式，在赋权增能的均衡化结构中实现政策目标。权威工具虽然有利于迅速达成政策目标，但是不利于乡村教师补充长效机制的确立，因此，未来乡村教师政策工具设计中要不断加强人文关怀和灵活性，适度降低强制性政策工具比例，提升能力建设工具、激励工具的比例，尤其要针对实际问题以及政策工具的不同效用，全面提升象征与劝诫工具和系统变革工具的使用比例，兼顾短期与长期效益。

地方政府还需要消解政策工具子类型的单一分布模式。在权威工具中适当提升“许可”“禁止”的比例；凸显激励工具中反向“制裁”的校准作用；以“信息”和“资源”等为触角，将乡村教师职业成长延伸至更广阔的“交流平台”；提升象征与劝诫工具中“象征声明”“基本原理”“贴标签”的比例，突破现阶段只聚焦于“劝诫”型的单一样态，加强对自由、平等、公平、正义等社会主义核心价值观的宣扬，促进文化观念在决策情境中的引领作用；系统变革工具要不断充实“机构调整”“职能转化”等变革型手段，不断提升县域政府及教育主管部门的乡村教育治理能力和治理水平，进一步优化政策工具配置。

（责任编辑：子聿）

① 戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府：企业家精神如何改革着公共部门》，周敦仁译，上海译文出版社 2013 年版，第 325 页。