

我国特岗教师财政补贴政策文本量化分析 ——基于政策工具视角

兰思嘉

哈尔滨师范大学 教育科学学院 黑龙江 哈尔滨 150025

【摘要】 特岗教师是中央实施的一项对中西部地区农村义务教育的特殊政策, 财政补贴作为特岗教师政策中政府宏观调控重要手段之一, 可实现多种目标。本文基于政策分析视角, 构建“政策工具—政策内容主题”二维分析框架, 对 2006—2021 年间我国 57 份中央层面的“特岗教师”财政补贴政策进行文本量化分析。

【关键词】 财政补贴政策; 特岗教师; 政策工具; 量化分析

1. 研究设计

1.1. 政策文本的选择

本研究以“特岗教师”以及“财政”“补贴”等为关键词从中国政府网、教育部官方网站、“北大法宝”数据库等网站和数据库搜索有关我国“特岗教师”的财政补贴政策文本, 同时搜索综合性的教育政策文本, 提取其中对“特岗教师”财政补贴相关内容进行专门表述的文本内容, 并根据以下原则对搜索到的政策文本进行筛选: 第一, 本文所分析的“特岗教师”财政补贴政策文本是直接和义务教育相关的政策文本, 不涉及高等教育、职业教育、成人教育等文件; 第二, 选择政策类型为通知、规定、办法、规划等相关文件, 会议纪要、意见征求意见稿, 文件总录、大事记等不在本研究所分析的范围内; 第三, 本研究所分析的“特岗教师”财政补贴政策为中央层面的政策, 即发文主体为中央政府机构政策不包括地方; 第四, 本研究所分析的“特岗教师”政策文本是特指“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”的政策文本, 不涉及职业教育中的“教师特聘岗”和特殊教育中的“教师特殊岗位”政策文本, 早期的表述中“特岗教师”频繁用于中等职业教育领域中提到的特聘教师岗位这不在本研究的范围内。直至 2016 年颁布《教育部关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见》, 文件指出要探索实施农村教师特设岗位计划, 随后在 4 月教育部简报中明确提到“特岗计划”和“特岗教师”。因此, 本研究所分析的政策文本发布时间为 2016—2020 年间, 在进行第二次关于财政补贴的内容梳理。根据以上原则, 筛选出我国“特岗教师”财政补贴政策文本共 57 份。

1.2. 政策分析的框架

本研究从政策工具视角出发, 以政策工具为横向维度, 以政策内容的主题为纵向维度, 构建“政策工具—政策内容的主题”二维分析框架。

1.2.1. X 维度—政策工具

政策工具作为重要的行政手段, 属于政策过程中的一个环节, 是连接政策目标和政策结果之间的重要桥梁, 是实现政策目标的手段和方式。国内外学者们从不同的标准出发对政策工具作出不同的分类, 有的依据强制性程度将政策工具分为强制性工具、自愿性工具和混合性工具; 有的依据对政策目标群体的影响将政策工具分为命令工具、激励工具、能力建设工具、象征与劝诫工具和系统变革工具。本研究结合我国“特岗教师”财政补贴政策的特征, 借鉴麦克唐奈 (McDonnell) 和艾尔莫尔 (Elmore) 的分类方法, 发现将我国“特岗教师”财政补贴政策工具分为命令工具、激励工具、能力建设工具、象征与劝诫、系统变革工具五类, 能够较为准确且相对完整地覆盖我国在“特岗教师”财政补贴上使用的政策工具, 因此采取此四类政策工具作为分析框架的政策工具维度 (见表 1)。

表 1 政策工具类型及其解释

政策工具类型	具体政策工具	解释
命令工具	要求、禁止	命令工具是政府推行管理个人或组织行为的规则以达到政策目的的政策工具类型, 具有权威性、强制性, 包括“要求”“禁止”等具体政策工具
激励工具	物质激励、声誉激励	激励工具是指通过向个人或组织转移资金等以诱导其作出一定行为的政策工具类型, 包括物质激励、声誉激励等具体政策工具
能力建设工具	信息提供、财政资源、技术支持、人力资源	能力建设工具是政府向个人或组织投资一定资本以追求未来回报的政策工具类型, 包括信息提供、财政资源、技术支持、人力资源等具体政策工具
象征与劝诫工具	鼓励、宣传	象征与劝诫工具是基于人们的思想和对世界的看法转变而转变人们行为的一种政策工具类型, 包括鼓励和宣传等具体政策工具

系统变革工具	权力调整、组织变革	系统变革工具是通过个人和组织官方权威的转移而推行的一种政策工具类型,包括权力调整、组织变革等具体政策工具
--------	-----------	--

1.2.2.Y 维度-政策内容

本研究在认真研读我国“特岗教师”财政补贴政策文本内容的基础上,以教育部于 2020 年发布的《教育部关于加强“特岗教师”财政补贴应用的指导意见》的政策文本作为内容范本,确定“特岗教师”财政补贴分析的政策内容主题维度。《关于进一步做好乡村教师生活补助政策实施工作的通知》从提升乡村教师待遇、统筹协调补助政策、健全工作机制、规范开展政策实施、增强乡村教师荣誉感等方面对我国“特岗教师”财政补贴进行指示。《关于进一步做好乡村教师生活补助政策实施工作的通知》政策文本的内容主题维度基本上能覆盖我国“特岗教师”财政补贴政策的主要内涵。因此,结合上述政策内容的主题,以提升乡村教师待遇、统筹协调补助政策、健全工作机制、规范开展政策实施、增强乡村教师荣誉感等五个方面作为我国“特岗教师”财政补贴政策分析框架的纵向维度,对所选择的政策文本进行分析。

1.2.3. “政策工具—政策内容的主题”分析框架

基于横向的政策工具维度和纵向的政策内容的主题维度,构建“政策工具—政策内容的主题”二维分析框架。(见图 1)

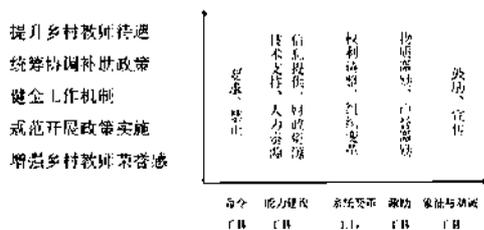


图 1 “政策工具—政策内容的主题”二维分析框架

2.文本分析

2.1.我国“特岗教师”财政补贴政策颁发的时间和数量分析

我国“特岗教师”财政补贴政策的颁发数量从 2006 年起整体呈上升趋势(图 2),这表明我国对“特岗教师”财政补贴的重视程度逐渐增强,2019 年我国颁布《教育部关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见》,政策文本数量达到最高。此外,我国“特岗教师”财政补贴政策的颁布呈现出明显的阶段性特征。首先,在

2009-2011 年间,我国“特岗教师”财政补贴政策文本数量整体偏少,到 2012 年出现高峰。其次在 2020 年教育部等六部门发布《关于加强新时代乡村教师队伍建设的意见》中我国对“特岗教师”财政补贴各方面进行整体部署,政策文本数量才又有所上升,呈现新的高峰。

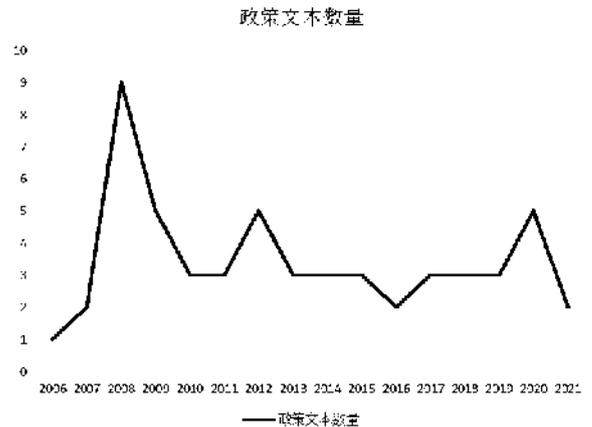


图 2 各年份我国“特岗教师”财政补贴政策文本数量

2.2.我国“特岗教师”财政补贴政策的二维分析

2.2.1. 对我国“特岗教师”财政补贴政策的 X 维度分析

对我国“特岗教师”财政补贴政策工具使用频次进行统计(见表 3),分析各类政策工具及具体政策工具的使用情况。统计发现,我国“特岗教师”财政补贴政策中能力建设工具工具的使用频次最多(54 次),其余依次是命令工具(19 次)、象征与劝诫工具(5 次)、系统变革工具(4 次)、激励工具(3 次),其使用占比分别约为 64%、22%、6%、5%、3%。此外,在同一类型的政策工具中的具体政策工具使用情况也有所差异。在命令工具中使用频次最高的是“要求”(19 次),使用占比高达约 100%,而“禁止”的使用频次 0 次,使用占比约为 0%;在能力建设工具中“信息提供”的使用频次最高(28 次),其余依次是“技术支持”(12 次)、“人力资源”(8 次)、财政资源”(6 次),使用占比分别约为 52%、22%、15%、11%;激励工具中“声誉激励”的使用频次(3 次)高于“物质激励”的使用频次(0 次);象征与劝诫工具中“鼓励”的使用频次(2 次)低于“宣传”的使用频次(3 次);系统变革工具中“权力调整”的使用频次(2 次)等于“组织变革”的使用频次(2 次)。

表 3 我国“特岗教师”财政补贴政策工具使用频次

	信息提供	财政资源	技术支持	人力资源	合计
能力建设工具	28	6	12	8	54
命令工具	要求		禁止		合计
	19		0		19
象征与劝诫工具	鼓励		宣传		合计

	2	3	5
系统变革工具	权力调整	组织变革	合计
	2	2	4
激励工具	声誉激励	物质激励	合计
	3	0	3

2.2.2. 对我国“特岗教师”财政补贴政策的 Y 维度分析

根据政策内容的主题维度对搜集到的 22 份我国“特岗教师”财政补贴政策文本进行编码,统计各个主题出现的频次(见图 3),发现“加强统筹规划和落地实施”出现的频次最高(32 次),占比高达约 38%。“健全运行机制和考核激励”出现的频次也较高(25 次),占比约为 29%。其余主题出现频次较低,依次是“强化教师研训和教研支撑”(12 次)、“优化硬件设施和软件资源”(11 次)、“开展质量监测和效果评估”(5 次),其占比依次约为 14%、13%、6%。这说明我国在颁发的“特岗教师”财政补贴政策中对加强统筹规划和落地实施和健全运行机制和考核激励关注较多,而对强化教师研训和教研支撑、优化硬件设施和软件资源和开展质量监测和效果评估的关注较少。

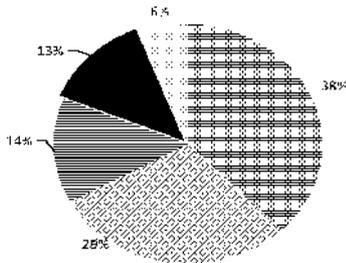


图 3 我国“特岗教师”财政补贴政策内容的各个主题出现的频次

2.2.3. 对我国“特岗教师”财政补贴政策的 X、Y 维度交叉分析

基于横向的政策工具维度和纵向的政策内容的主题维度对我国“特岗教师”财政补贴政策进行交叉分析,形成“政策工具—政策内容的主题”二维统计表(见表 4),分析我国“特岗教师”财政补贴政策内容的各个主题的政策工具使用情况。在“提升乡村教师待遇”中能力建设工具和命令工具使用频次最高(12 次),分别占比 38%,其余依次象征与劝诫工具(4 次)、系统变革工具(2 次),激励工具(2 次)。在“统筹协调补助政策”中能力建设工具使用频次最高(18 次),使用占比 72%,命令工具使用频次(5 次),使用占比 20%,象征与劝诫工具和系统变革工具使用频次较少,分别使用 1 次、1 次,使用占比 4%。“健全工作机制”的中能力建设工具使用频次最高(9 次),使用

占比 75%,其他政策工具使用较少,系统变革工具,激励工具和系统变革工具都使用了一次。“规范开展政策实施”使用的中能力建设工具使用频次最高(10 次),使用占比 91,其他%的政策工具也较少,仅使用了命令工具(1 次)。在“增强乡村教师荣誉感”中使用了能力建设工具均使用了 5 次,占比 100%,其他政策工具未使用。

表 4 “政策工具—政策内容的主题”二维统计表

政策工具维度使用频次/ 政策内容的主题 维度		提升乡村教师待遇	统筹协调补助政策	健全工作机制	规范开展政策实施	增强乡村教师荣誉感
命令工具	要求	12	5	1	1	0
	禁止	0	0	0	0	0
能力建设工具	信息提供	9	9	7	0	3
	财政资源	2	2	1	1	0
	技术支持	0	2	0	8	2
	人力资源	1	5	1	1	0
激励工具	物质激励	0	0	0	0	0
	声誉激励	2	0	1	0	0
系统变革工具	权力调整	2	0	0	0	0
	组织变革	0	1	1	0	0
象征与劝诫工具	鼓励	2	0	0	0	0
	宣传	2	1	0	0	0

【参考文献】

- [1]陈亚鹏.校长的课程执行力研究[D].华东师范大学,2006.
- [2]施玲琳.中国高新技术产业政策文本中财政补贴政策工具量化研究[D].浙江大学,2012.
- [3]朱家存,卢鹏,李宜江.农村如何稳“良师”:构筑乡村教师发展与服务体系的安徽实践[J].中小学管理,2018(09):11-13.
- [4]谢倩,王子成,周明星.新中国成立 70 年乡村教师支持政策文本量化分析——基于政策工具视角[J].现代教育管理,2020(04):61-67.
- [5]孔亚楠.一位农村“特岗教师”职业幸福感的个案研究[D].西南大学,2013.