

“特岗计划”与农村教师供给笔谈

[主持人语]“特岗计划”实施十余年来取得显著成效，但也存在特岗教师待遇保障落实不到位、特岗教师质量褒贬不一等情况。在谋划国家教育“十四五”规划及加快教育现代化背景下，“特岗计划”实施现状亟待进一步审视与研判，以便及时调整政策并对“十四五”期间农村教师供给相关问题提出政策性建议。为此，本刊特邀几位学者对此展开笔谈，以期从不同视角认识这一政策。（郑新蓉）

[关键词]“特岗计划”；农村教师供给；“十四五”规划；财政专项转移支付

“特岗计划”的时代意义和政策价值

郑新蓉，王成龙

在2006年之前，由于历史、文化和变革因素，我国中西部县域农村学校教师问题并没有真正纳入公共教育的视野。在很长一段时期内，农村教育的关注点主要是经费、办学条件等方面的议题。从本世纪初开始，农村教师相对短缺的问题开始受到关注。在此背景下，教育部、财政部、人力资源和社会保障部、中央机构编制委员会办公室于2006年联合启动实施“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”（下文简称“特岗计划”），目前已经实施了十五年。本文对“特岗计划”政策的成效与功能、社会影响力以及政策的未来走向进行探讨。^①

[收稿日期] 2020-04-29

[作者简介] 郑新蓉，北京师范大学教育学部教育基本理论研究院，电子邮箱地址：zhengxinrong@263.net；王成龙，国家教育行政学院培训部，电子邮箱地址：nlwcl@163.com。

^① 本文的数据和调查结论均出自于北京师范大学“‘特岗计划’研究评估课题组”，该课题组2011年以来持续承担“特岗计划”的评估和政策研究工作。

一、特岗教师的工作和生活现状

特岗教师的基本特征可以用一句话概括，即农民的孩子“回”农村当老师。具体有如下特点：第一，群体同质性程度较高。特岗教师多为农业户籍，出生于多子女家庭，毕业于省内普通师范类院校，且家庭经济情况处于中等以下水平。本科及以上学历的特岗教师多于专科学历教师，单身未婚者比例较高。第二，优质师范生源报考特岗教师极少，北京师范大学等六大师范院校学生比例低，重点大学毕业的特岗教师平均为毕业一两年后进入特岗教师行列。第三，招聘到的特岗教师中，女性教师、本土教师和大学本科学历教师的比例逐年上升。第四，各省特岗教师需求呈现差异，中部人口大省、就业压力大的地方，特岗教师供给充足，也有部分省市特岗教师供给情况开始下降。^①

特岗教师在工作和需求方面呈现出一些特点。首先，各地在落实特岗教师工资待遇、住房等保障条件方面总体情况良好；绝大多数特岗教师在农村最基层中心小学、村小和教学点任教，逐渐成为农村学校的中坚力量，并开始担任学校各项主要工作。其次，特岗教师的工作量适中，但在其任教的班级中，学生学习成绩较差、家庭经济困难、留守儿童比例比较高，这为特岗教师的教学与工作带来了一定的压力。最后，特岗教师对学校、学生和同事的关系有比较高的满意度，但对工资待遇满意度较低，期待每月工资平均上涨1000元左右。虽然绝大多数特岗教师是因为喜欢教师职业而选择担任特岗教师，但他们普遍认为教师社会地位不高，工资收入压力大，超过一半的教师计划在三年服务期满后离开本校。^②

二、“特岗计划”的成效和功能

（一）“特岗计划”受到多方认同，实施效果显著

“特岗计划”实施以来，累计招聘近百万名特岗教师，占中西部青年教师的三分之二，覆盖中西部省份的1000多个县，极大地缓解了乡村教师短缺的问题，减轻了低就业率带来的社会隐患，受到各级教育行政部门、设岗学校

^① 2016年的评估调研发现，江西、湖南等中部教育强省，地方自主培养公费师范生的诉求更为强烈，特岗教师招聘比例有所下滑。

^② 离开目前岗位学校，不意味着离开本县的公办教师队伍。

和特岗教师及其家庭的欢迎。

第一、政策执行透明度高，程序公平，政策瞄准性强。2016年的评估发现，80%的特岗教师认为“特岗计划”招聘规则清晰，过程公开公平。“特岗计划”主要招聘新近毕业的大学生，直接服务于我国边远农村地区基础教育最薄弱的区域与人群，94.5%的特岗教师在乡镇及以下学校任教，30.4%在村小和教学点工作。

第二，在教师补充机制方面发挥了显著的杠杆作用。“特岗计划”已经有力促成各地建立起“国标、省考、县聘、校用”的农村教师补充机制，启动了中西部省市县三级联动招聘机制，调动了县级政府为最基层农村学校补充公办教师资源的积极性。

第三，政策执行力强，计划完成度高。2017年至2019年间，“特岗计划”招聘规模大，完成率高。2017年至2019年的计划完成率分别为96.13%、94.67%、93.62%。

第四，特岗教师是招得来、留得住的乡村教师。特岗教师学历背景整体良好，绝大多数特岗教师拥有教师资格证。本科教师占比82.1%，有的省份已高达90%。以2015年和2016年为例，招聘的特岗教师留任率分别为90.21%和90.02%。2017年和2018年招聘的特岗教师在岗率^①分别为94.99%和97.75%。

（二）保障了国家最急需的贫困地区农村教师基本供给

特岗教师，已经成为我国中西部县市乡村教师的重要组成部分，极大地缓解了乡村教师规模、结构和质量难题，保障了国家最急需的贫困地区农村教师基本供给。特岗教师15年的持续补充，可以看出该政策取得了如下成效：

优化了乡村教师队伍学历、年龄、学科结构。特岗教师中本科及以上学历教师高达82.1%，部分省/区超过了90%，平均年龄为24岁左右，改变了边远的村小和教学点的教师老龄化现象。15年来，“特岗计划”集中补充了大量的英语、信息技术、音乐、体育、美术等短缺学科教师，有效缓解了这些课程因专业教师缺乏无法开齐、开足的难题。

提升了农村教师补充机制的有效性。通过中央专项转移支付，用三年财政投入发放教师工资，以及用教师编制1—3年的缓冲期，有效地缓解了部分

^① 在岗率是“特岗计划”落实的重要指标，以监测三年间任教特岗教师的分配岗位情况，包括是否流失；留任率是三年服务期满的特岗教师自愿选择留在当地继续任教的比例，更多是政策外部效应。

县级教育财政、编制上的困境，增强了县级教师招聘的专业性，形成了省级统筹的农村教师补充机制，推进了各省农村教师招聘工作的公平、公开及规范化。

改善了农村学校教育的面貌。90%左右的受访特岗教师对学校教育的影响力充满信心，75%左右的特岗教师对自己的教育教学影响力有积极认识。特岗教师主动融入学校所在社区，激发学校和社区的活力，积极参与乡村建设，有利于盘活社会和技术资源，改善学校办学条件，推动农村学校的现代化。

（三）有效防范农村学校师资不足的社会风险

本世纪初，由于经济发展的不均衡以及教师供给的系列变革，中西部贫困地区中小学校教师补充和招聘工作一直存在着动力不足的现实问题。一方面，由于地方财力不足、编制不足、人社部门主导招聘过程，使得农村学校公办教师补充非常困难，农村学校普遍存在着较大数量临时聘用教学人员的现象。“特岗计划”招聘到的教师，成为困难地区学校师资得以适当补充的最主要来源保障。以贵州省威宁县为例，威宁县在2006—2014年共补充了约1万名特岗教师，是该县20世纪70年代以来教师补充总数的1.7倍多，极大地缓解了当地农村教师长期匮乏的困境。在贫困地区农村基层学校教师补充新的动力机制尚未建立之前，“特岗计划”的继续实施可以有效防范农村学校师资不足的风险。另一方面可以实现多方面的社会目标，如扩大了高校毕业生的就业机会；解决了个别省份的部分代课教师转正难题；在民族地区发挥了促进民族融合、维护社会稳定、普及国家通用语言教学的重要作用等。

（四）加快贫困地区教育信息化

多年实践证明，“特岗计划”不但是解决大学生就业的有效手段，^①还能加快贫困地区学校教育信息化起到特殊的作用。这次疫情期间，在农村学校推动“停课不停学”工作中，在互联网环境中成长的特岗教师起到非常重要的作用。未来更重要的作用是乡村教师通过互联网把优质的教育资源送到贫困地区去，送到边疆民族地区去，用以缓解农村信息人才不足和教育不公平的问题。

（五）“特岗计划”仍然是“十四五”时期我国基础教育发展全局性、战略性的调控手段

“特岗计划”作为中央政府支持中西部地区财政供给能力严重不足的农村

^① 根据教育部信息，十几年来，“特岗计划”是高等教育大众化后，解决大学生就业最大量和及时的手段，农村籍大学生及家庭更为受益。

义务教育师资队伍建设的专项项目，具有诸多积极的社会效益。

第一，在基础教育进入提升育人质量新阶段之后，仍然面临着区域之间、城乡之间的教师质量差距较大的问题，需要中央政府通过专项项目减轻因为地方财力不足、区域发展水平的差距而出现的教育不公平问题，保障欠发达地区处境不利人群的教育质量，促进城乡教育公平。

第二，“特岗计划”依然是引导、支持大学生基层就业的有效手段。“十四五”时期，尤其是新冠疫情之后，就业成为社会稳定以及是经济发展最基本的支撑，也是最大的民生。继续实施“特岗计划”，是国家宏观积极就业政策的重要组成部分。新冠疫情后的很长一段时间内，很可能出现的世界经济衰退，将使大学生就业面临极大的挑战。继续实施“特岗计划”，每年可以解决10万人左右就业能力不足大学生的就业难题。

第三，仍然是建成小康社会后教育服务乡村振兴战略使命任务的重要抓手，是教育解决相对贫困长效机制的重要组成部分。

总之，“特岗计划”对我国中西部农村教师转型换代起到了重大的作用，是我国中西部农村义务教育学校教师保障机制落实的重要举措；通过“特岗计划”直接或间接补充的教师是建国以来数量最大、学历最高、国家保障(身份和收入)最好的一批教师。在“十四五”时期，“特岗计划”仍然是我国基础教育发展全局性、战略性的调控手段。

三、“特岗计划”的政策走向及建议

未来的五年是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，也是巩固脱贫攻坚成果最关键的五年。“特岗计划”的继续实施有助于保持农村学校教师队伍的持续更新和缩小城乡差距，满足农村社会人口对于日渐提高的良好学校教育品质的需要，确保教育现代化2035宏伟蓝图的全面实现。为此，提出以下建议：“十四五”时期持续实施“特岗计划”，确保贫困、边疆等地区农村教师供给。具体建议及理由如下：

(一)坚持中央政府调节具有国防、国家认同、贫困风险地区的义务教育师资，继续将“特岗计划”归入专项项目库

中央政府调节重要区域师资短缺的角色仍需强化。十多年的实践经验表明，中央政府是调节师资供求的主要角色，特别是对边远贫困和民族地区。由于义务教育资源主体不应由市场配置，我国很长时期内，教师都会是教育领域中的稀缺资源。贫困地区农村学校师资配置直接关系到义务教育的成败和新生代农民子弟的健康成长和发展，部分民族地区国家通用语言教育教学

师资不足,一些国防基地、海防边疆等特殊地区需要保障性地招聘公办教师。建议进一步强化中央政府调节具有国防、国家认同、贫困风险地区的义务教育师资保障的地位与作用。

(二)调整“特岗计划”支持范围和目标,确保贫困等特殊地区农村教师基本供给

对需要维护教育纵向公平的深度贫困地区、维护国家民族团结与国防安全地区的师资供给给予重点保障,加强集聚优秀人才到教育战线从教任教的机制建设与制度改革。

具体分类实施建议如下:

1. 在经济条件比较好的地区缩小招聘数量或退出“特岗计划”。在经济发展水平较高、教育现代化水平也日趋推进的一些省份,如重庆、宁夏、湖南等部分地区,在教师招聘上的财政支出压力有所减轻,近些年来也探索出了其他类型的乡村教师补充方式(如地方定向公费师范生),形成了双轨道补充农村教师的局面。省级层面对“特岗计划”的需求明显下降,招聘计划规模呈缩小趋势,建议这些省份在“十四五”期间有计划地缩小“特岗计划”规模;如果条件成熟,即有足够师范生储备和统筹能力的省区,也可选择逐步退出“特岗计划”。

2. 中西部部分贫困地区继续保持现有的支持力度。在经济发展水平相对落后、地方财政压力较大、教师招聘受到编制影响的省份,如河北、河南等地,省级层面未来对“特岗计划”的依赖程度较高,“特岗计划”仍是农村教师补充最主要的渠道,持续的支持有助于建立规范的招聘机制。这些地区政策执行规范,对“特岗计划”的需求也相对稳定。

3. “三区三州”深度贫困的民族地区适度向学前和高中阶段延伸。边远民族地区因其教育环境的特殊性,^①对特岗教师的需求量较大,除了义务教育阶段的教师补充,当地各级政府部门特别希望能够实现“特岗计划”向学前与高中阶段延伸。建议“十四五”期间,“特岗计划”的实施重点倾斜“三区三州”深度贫困的民族地区,适度招聘学前和高中阶段短缺学科的特岗教师。

4. 特别保障区域:中央可及时、灵活调配教师资源以保障脱贫攻坚、国防、边疆和国家认同及通用语言教育普及等重要需求。

(三)试行“普通特岗”和“优才特岗”分类招聘,以提高农村教育质量

建议在“十四五”期间,将“特岗计划”教师补充的政策目标分为两个层级:

^① 据四川凉山等深度贫困地区反映,民族地区高中毕业学生在抵抗毒品、生活自律、生计就业等方面明显高于初中生。

第一个是首要的、基础性目标，确保中西部贫困地区农村学校合格师资补充的基本需求；第二个是在教师数量基本满足当地办学需求的基础上，增设以提升艰苦农村学校教师质量为目的的优质师资补充计划。在双层目标的基础上，细化双层目标的达成指标。

对应目标调整，分轨设计特岗教师招聘与使用渠道。保持“普通特岗”招聘的既定条件要求不变。将“特岗计划”中20%的比例用于“优才特岗”。该岗位的特点是：高工资、高流动性，灵活招聘以保障质量。为吸引优质人才，可以放宽年龄至45岁，工资待遇高出当地教师的1/3。设立“优才特岗”专门招聘小组，对“优才特岗”应聘者实行免笔试、加强面试的招聘方式，主要面向有3年以上教学经验、具有一定专业水平和教育领导力的骨干教师。

（四）建立“特岗计划”实施监测体系，落实特岗教师待遇保障

目前，绝大部分省份按照国家规定落实特岗教师享受当地公办教师同等待遇，但个别县（市、区）存在工资延迟发放、部分省份未实现津补贴同等待遇、服务期满未入编的情况。此外，多数省份养老保险、职业年金未得到全面落实。建议“十四五”期间，中央相关政策对特岗教师的正式专业身份、养老保险、工龄计算、职称评定等做出明确规定，全面保障服务期内特岗教师的基本权益。

在项目实施过程中，国家教育行政部门应注重做好项目库建设、项目储备，加强项目事前、事中、事后的信息反馈与监控机制，以确保资金使用效益。尤其应切实加强特岗教师保障政策落实工作的监督和检查，确保特岗教师“下得去、留得住、教得好、有保障”。

财政体制改革背景下“特岗计划”何去何从？

杜 屏

一、财政体制改革与“特岗计划”项目的归属问题

我国财政专项转移支付制度设立以来，在有效传导国家宏观调控政策、实现公共服务均等化、促进社会经济发展等方面发挥了积极作用。但受诸多

【作者简介】杜屏，北京师范大学教育学部教育经济研究所/首都教育经济研究院，电子邮箱地址：duping@bnu.edu.cn。

因素的制约,现行财政转移支付制度也存在一些问题,尤其是中央财政专项转移支付制度存在比重大、项目小散碎、分配不透明、管理不规范等问题,项目和专项资金并不一定能产生预期的成效和效率成为当前转移支付改革的重点。

2013年5月18日,国务院批转国家发改委《2013年关于深化经济体制改革重点工作意见的通知》(国发〔2013〕20号),在财税体制改革方面要求完善财政转移支付制度,减少、合并专项转移支付。2014年12月27日,国务院印发《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》,针对中央和地方转移支付制度存在的问题和不足,提出了改革和完善转移支付制度的指导思想、基本原则和主要措施。2014年我国在《预算法》修正案和《深化财税体制改革总体方案》中均提出完善转移支付制度,探索专项转移支付制度改革。2015年12月30日,财政部印发《中央对地方专项转移支付管理办法》(财预〔2015〕230号),明确提出调整和完善财政转移支付结构的一个重要举措是加大一般性转移支付力度,清理、整合专项转移支付项目。

由此可见,自党的十八大提出加快改革财税体制以来,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制的精神、改革和完善转移支付制度、优化财政转移支付的结构一直是贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神的重要改革举措。改革的目的是使支付结构优化,让一般转移支付和专项转移支付都有各自存在的空间。一般转移支付有利于地方因地制宜,安排财政支出;专项转移支付能够体现中央政策的目标要求,有利于中央政策目标的实现。专项转移支付存在的一些问题需要通过进一步规范专项转移支付制度来解决的,并非取消所有专项转移支付计划。偏远贫困地区农村中小学难以及时补充和保留合格的师资是促进我国义务教育质量的提高、城乡义务教育均衡发展的一个突出问题。“特岗计划”是2006年开始实施的“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”的简称。是由中央财政设立专项资金,通过公开招募高校毕业生到集中连片贫困地区和中西部贫困县及边境县等地农村义务教育阶段学校任教的计划。那么,“特岗计划”作为专项转移支付项目是否应该归到一般性转移支付,何去何从呢?

如果该项目以一般性转移支付的方法实施,是否能达到预期的政策目标?其政策效应又如何呢?没有做不同的政策干预实验,没法用证据来说明不同政策设计的有效性。但为了避免政策风险,首先,有必要厘清“特岗计划”项目的功能,有利于划分其项目类别,为改革提供参考依据。其次,进一步分析“特岗计划”实施已取得的进展、存在的问题,面临的挑战,为及时改进与适时调整该项政策提供参考。

二、“特岗计划”的主要功能

基于“特岗计划”的政策目标，它有三个主要功能：首先，该项目是为了及时补足农村教师缺口，帮助特别贫困地区的地方政府克服财力不足和编制约束的困难，招聘、录用教师的一种专项，解决边远贫困地区乡村学校师资队伍不足、结构不合理的问题，以促进这些地区义务教育质量提高。其次，该项目也是一种实现国家意志的专项，通过实施“特岗计划”有针对性地在连片贫困地区、“三区三州”地区供给农村中小学教师，以提高深度贫困地区的农村教育质量、积累人力资本，促进乡村振兴；“特岗计划”在新疆、内蒙古等自治区补充农村教师和汉语教师，为边疆地区、国防基地辖区的中小学提供师资等，有助于实现民族融合和国家统一，以及国防安全。最后，该项目促进农村教师补充机制的构建。“特岗计划”通过中央专项转移支付用三年财政投入与教师编制的缓冲期，调动了地方农村教师招聘的积极性，增强了县级教师招聘的专业性和规范化。由此可见，该项目不仅是解决地方义务教育公共支出财力不足的问题，而且还承载着中央政府的特定意志。

改革专项转移支付的前提是要明确专项转移支付的功能。专项转移支付是对一般性和激励性转移支付的一种重要补充，不可或缺，尤其在教育领域，我国地方政府对于义务教育支出的偏好较低，若将所有教育专项转移支付都改为一般性转移支付，那么义务教育财政投入水平将有可能下滑，存在较大政策风险。当然，只有当项目具有贯彻国家政策意图与体现教育纵向公平的目标，才应归属为教育专项转移支付。并且有一些专项是短期专项，即在完成了既定国家政策意图后就应停止，而另有一些专项因为政策目标长期存在也需在较长时期内保留。“特岗计划”作为中央政府支持中、西部地区财政供给能力严重不足的县农村义务教育师资队伍建设的专项项目，同时也承载着中央政府维护教育纵向公平、促进民族团结、保障社会稳定、振兴乡村的国家战略意志，其资助功能应在较长时期内坚持实施，现阶段仍有必要保留为专项项目，但需要评估该政策实施的效果、存在的问题与风险，以有效地发挥资金使用效益。

三、“特岗计划”实施的成效与面临的问题

(一)“特岗计划”实施的成效

“特岗项目”计划实施15年来，不仅缓解了中西部贫困地区农村教师的数

量不足的问题、直接提高了农村教师队伍的质量、促进了城乡教育的均衡发展,而且还产生了许多积极的社会效益。

1. 有效增加了中西部贫困地区农村教师的供给。从2006年到2019年,“特岗项目”累计招收近百万名特岗教师,覆盖了1000多个县,3万多所农村学校(含村小、教学点),缓解了中西部贫困地区农村教师的数量不足的问题,补充了音、体、美、信息技术课程等薄弱学科的教师(见图1)。

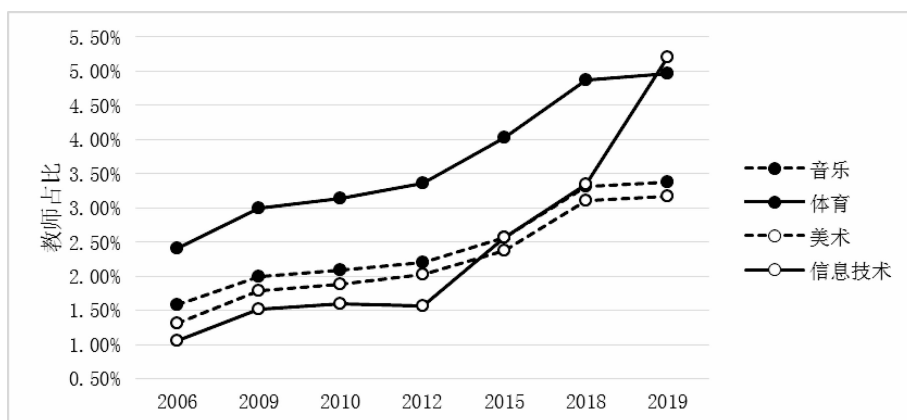


图1 2006—2019年全国乡村小学音、体、美、信息专任教师占比变化趋势

数据来源:教育事业发展规划报表(2007—2020年)

2. 直接提高了农村教师队伍的质量。2006—2019年间全国特岗教师中本科学历教师占比为83.6%,研究生学历占比为1.1%。^①2006—2019年期间,全国农村教师的本科学历占比从4.8%上升到了49.28%(见表1),由此可见,“特岗计划”对提高农村教师队伍的学历水平有着积极贡献。

表1 2006—2019年全国小学专任教师学历结构状况(乡村)

年份	指标	研究生	本科	专科	高中	高中阶段以下	总人数
2006	人数	448	168842	1717970	1578134	55209	3520603
	占比	0.013%	4.796%	48.798%	44.826%	1.568%	100%
2009	人数	686	396729	1819558	1050722	29129	3296824
	占比	0.021%	12.034%	55.191%	31.871%	0.884%	100%
2010	人数	955	484681	1784549	897228	23113	3190526
	占比	0.030%	15.191%	55.933%	28.122%	0.724%	100%

① 数据来源于教育部全国特岗教师2006—2019年数据库。

续表

年份	指标	研究生	本科	专科	高中	高中阶段以下	总人数
2012	人数	1788	480632	1291674	518002	8006	2300102
	占比	0.078%	20.896%	56.157%	22.521%	0.348%	100%
2015	人数	3621	671029	1086148	271527	3649	2035974
	占比	0.178%	32.959%	53.348%	13.336%	0.179%	100%
2018	人数	5832	860612	878218	118294	1273	1864229
	占比	0.313%	46.165%	47.109%	6.345%	0.068%	100%
2019	人数	6695	899726	824144	93993	1199	1825757
	占比	0.367%	49.280%	45.140%	5.148%	0.066%	100%

数据来源：教育事业发展规划报表(2007—2020年)

3. 瞄准了目标人群，促进了教育的纵向公平。2006—2019年间全国特岗教师主要分布在乡镇和村屯区域，其占比分别为61.4%和32.3%，合计为93.7%，“特岗教师”项目的干预目标精准，直接服务于我国基础教育最薄弱的区域与人群，保障欠发达地区不利人群的教育质量，促进教育的纵向公平。

4. 有助于实现民族团结。“特岗计划”在新疆、甘肃等少数民族聚居地区的实施不仅缓解了这些省区农村学校师资不足的问题，而且对促进民族团结、维护社会稳定、普及双语教育都发挥了积极的作用。

这一项目的实施很好地体现了中央财政专项转移支付制度在实现中央宏观调控目标、促进地区社会协调发展中的重要作用。

(二)“特岗计划”面临的问题

“特岗计划”在实施过程中也存在一些问题与风险，对其背后的原因需要进一步的分析，并在新的社会形势下进行改进与调整。

第一，“特岗计划”产生预期的积极影响的同时，也可能存在非预期的消极影响，新增乡村教师的质量难以保证。

“特岗计划”教师的年人均工资性补助标准至今有4次调整，其补助标准从2006年的年平均工资1.5万元，提高到2018年西部3.82万元、中部3.52万元，特岗教师补助标准逐步提高，但低于同年度的全国城镇非私营单位就业人员年平均工资、城镇私营单位就业人员年平均工资(见表2)，说明特岗教师的保留工资低于社会平均工资水平。以往研究发现大学生的技能水平和学业成绩与保留工资呈现正相关关系，一定程度上意味着特岗教师的申请报考人员并非劳动力市场上就业能力较强的求职者人群，优秀的大学毕业生乡村教师岗位供给意愿较低。近年有的省“特岗计划”报考人数不是很充裕，如

安徽省2019年英语教师招10个人,按照1:2的比例进入面试,^①反映出报考特岗教师的生源供给数量有限,需求方可甄别、选拔的候选人较少。尽管招考、录取程序规范、严格,但申请报考者整体的就业能力较弱,所录取的特岗教师三年后大部分入编为正式教师编制,在乡镇以下学校工作,当前确实解决了乡村学校教师不足的问题。但长远来看,县域内的大量教师如果是通过“特岗计划”招聘、入编,在当前我国公办学校教师没有退出机制的情况下,长期以来大量招聘特岗教师的县的中小学教师的整体素质有可能存在一些不足。

表2 2006—2019年中央特岗教师的工资性补助标准

工资性补助标准(人均年工资)		国家统计局发布的年平均工资
2006—2012年	中西部均为1.5万元	2006年全国城镇单位在岗职工年平均工资为2.1万元
2013—2014年	西部2.7万元 中部2.4万元	2013年全国城镇非私营单位就业人员年平均工资为5.14万元,城镇私营单位就业人员年平均工资为3.27万元。
2015年	西部3.1万元 中部2.8万元	2015年全部调查单位就业人员年平均工资为5.0万元。
2016—2017年	西部3.46万元 中部3.16万元	2016年全国城镇非私营单位就业人员年平均工资为6.76万元,城镇私营单位就业人员年平均工资为4.28万元。
2018年至今	西部3.82万元 中部3.52万元	2018年全国规模以上企业就业人员年平均工资为6.84万元。西部、东北、中部地区分别为6.22万元、6.18万元和5.66万元。

注:数据来源于教育部官网,《教育部办公厅财政部办公厅关于做好农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划有关实施工作的通知》(2006—2019年),国家统计局发布的《全国分行业人均工资》(2006—2019年)。

第二,“特岗计划”实施15年来,外部的相关政策变化对该政策实施带来的影响可能存在一些需要衔接、调整的政策要素,否则将削弱了该政策的效果。

如《教育部办公厅 财政部办公厅关于做好农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划有关实施工作的通知》要求“特岗教师与当地公办教师同等待遇”,

^① 北京师范大学《新时代“特岗计划”实施情况与乡村教师供给研究》结题报告,2020年1月。

但各地很难落实到位。这与外部的相关政策变化对该政策实施需要进一步调整和明晰规定有关。2009年我国开始在义务教育阶段学校实施绩效工资,教师的工资由基本工资(岗位工资、薪级工资)、上浮10%的调资、绩效工资(基础性绩效和奖励性绩效)组成;2015年6月国务院出台了“乡村教师支持计划”,农村教师享受乡村教师的生活补贴,以及集中连片特困地区生活补助和艰苦边远地区津贴等。这样的政策背景下,特岗教师享受“同等待遇”的内涵没有明确界定,哪些工资待遇要发给特岗教师没有明确说明。再加之“特岗计划”实施的地区财政压力大,落实特岗教师配套资金存在困难,使得“特岗计划”现行工资标准仅规定“与当地在编教师同等待遇”难以全面落实到位,大部分在乡村学校工作的特岗教师仅享受乡村教师生活津贴。再者,近年随着机关事业单位养老保险制度改革,服务期内没有入编的特岗教师的社保问题凸显,因为服务期内特岗教师不在编,人社部门不予办理机关事业单位社保。依照国务院印发《关于机关事业单位人员养老保险制度改革的决定》(国发〔2015〕2号)中“编制外人员应依法参加企业职工基本养老保险”的规定,特岗教师三年服务期内依法参加企业职工基本养老保险,但企业年金由哪个单位承担,没有文件明确说明,这一方面对特岗教师未来的权益维护带来隐患,另一方面也不利于增强“特岗计划”的吸引力,鼓励优秀大学毕业生或其他社会人士报考特岗教师。可见,“特岗计划”政策需适时与政府多个部门或机构中的其他政策相衔接、兼容。

第三,“特岗计划”的实施中教师岗位的配置依然强化城市优先的倾向。

特岗教师录用后岗位分配主要由教育管理部门主导,具体的方式各地略有差异。北京师范大学《新时代“特岗计划”实施情况与乡村教师供给研究》课题组2019年的调研发现,宁夏自治区某市、湖南省某县实行新招聘的特岗教师根据成绩排名高低依次选择岗位的分配方式。一定程度上体现了程序公平,但结果是有利于办学条件好的学校吸引到优秀的教师,偏僻的学校配置到成绩较差的教师,强化了校间的资源配置差异。

此次调研还发现陕西省某市按学校偏远程度分配特岗教师,规定教师服务年限差异化的条件引导特岗教师到偏远地区学校工作,在偏远地区工作的教师服务3年即可调回城,在乡镇中心地区工作的教师5年可调回城,且调回城没有严格的招考机制。短期而言,这样的教师岗位分配方式有利于偏远的乡村学校可招到教师,长期的结果是乡村、乡镇学校留不住教师,尤其是年轻教师,教师供给的主要趋势是从农村流向城市,如此的结果是农村学校常招常缺。其本质的原因还是农村学校的工作、生活条件,以及整个社会的城镇化倾向使然,“特岗计划”很难解决农村教师“留得住”的问题。

四、“十四五”期间农村教师的供给与“特岗计划”的实施建议

为有效地供给农村学校教师，近年来国家制定了多项专门政策或项目，为农村学校的教师补充增设了多个渠道。基于“特岗计划”承载功能的多样性，“十四五”时期有继续保持“特岗计划”为中央专项转移支付项目的必要性，但需要客观全面地审视“特岗计划”的作用与局限，应着眼我国教师队伍建设主要矛盾的变化，聚焦解决乡村教师结构性和区域性的突出短缺问题及中央政府的意志，适时进行调整与改变。针对不同区域的突出矛盾，建议政策进行局部调整。

（一）以“纵向公平”为原则实施面向不利境遇地区的教师专项补充政策

2019年我国有约1.54亿名义务教育阶段学生，乡村有约0.32亿名，占20.85%；有212563所义务教育阶段学校，其中48.51%小学在农村，农村学校规模普遍较小，有10万余小学教学点，农村学校规模不经济，教师总量超编，且存在结构性不足，农村教师仍需补充。但连片贫困地区一些县的财政支出责任远大于财政收入能力，在以编设岗和编制与财政投入挂钩的教师补充框架下，县级政府补充教师的动力不足。而国家实施的编制严控政策也契合了县级政府的这一政策选择，导致有编不补现象存在。“特岗计划”是这些地区学校师资得以适当补充的最主要保障。在这些地区县级政府补充教师的新动力机制尚未建立之前，“特岗计划”的继续实施可以有效防范欠发达地区农村学校师资不足的风险，保障欠发达地区不利人群的教育质量，促进城乡教育公平。“十三五”到“十四五”的过渡时期，建议继续保持“特岗计划”为中央专项转移支付项目，项目计划范围主要针对需要维护教育纵向公平的连片贫困地区。并通过政策规范要求地方政府对特岗教师发放绩效工资、班主任津贴、其他地方性教师津贴以及“五险一金”，确保特岗教师与入编教师享有完全相同的工资和福利待遇，增强岗位吸引力。

在项目实施过程中，建议教育部应注重做好项目库建设、项目储备，加强项目事前、事中、事后的信息反馈与监控机制，根据目标达成度适时调整该政策的适用范围和学段，以确保资金使用效益，避免挤出效应。

（二）继续补充新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区的双语教师与特殊区域学校的师资

在新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区的少数民族聚集区域，需要加强双

语教育，“特岗项目”应继续承担双语教师的补充任务；同时，需要进一步预测边境沿线、国防基地辖区下属中小学师资的需求状况，进一步通过“特岗教师”计划及时补充这些学校所需要的师资。

（三）改革“特岗计划”招聘方式，加强“三区三州”地区基础教育师资队伍的建设

“三区三州”地区由于自然环境恶劣、基础设施落后、民族情况复杂、工作条件艰苦等，是教育脱贫攻坚最难点，到2020年全国未摘帽的52个贫困县主要集中位于“三区三州”，这些地区也是教师队伍建设最薄弱的区域。这些深度贫困地区的农村学校教师补充面临许多困难，不仅中、小学教师队伍建设需要国家专项计划的支持和保障，整个基础教育的发展也面临着师资不足的严峻挑战。建议在“十四五”期间，“特岗教师”计划可作为“三区三州”补充中小学教师和幼儿教师的一个重要途径。同时改革“特岗计划”的招聘方式，采取荣誉教师定期服务制，中央政府购买这些地区乡村边远地区学校的岗位，聘用有教师资格证书符合岗位需求的各种来源的师资供给，经考核合格签订服务合同，并给予较高的岗位工资，以增强这些岗位的吸引力。服务合同到期后并不承诺入编，岗编分离，以正视这些岗位以往可招聘到教师并正式入编但很难长期保留的困难，在更有效率地供给这些岗位的教师的同时，也不把在最艰苦岗位服务的教师固定化，兼顾教师的意愿和工作地选择权。

（四）全面评估“特岗计划”和其他乡村教师不同补充方式的成本收益

为了提升农村教育的质量，加强农村学校教师的供给，近年来国家制定了多项专门政策或项目，除“特岗计划”外，还有2003年团中央与教育部、财政部、人力资源和社会保障部联合实施的大学生志愿服务西部计划；2006年中组部、人事部等九部委出台的《关于组织开展高校毕业生到农村基层从事支教、支农、支医和扶贫工作的通知》（即“三支一扶”计划）；2007年教育部、财政部、中央编办、人事部联合制定的《教育部直属师范大学师范生免费教育实施办法（试行）》，2018年该计划改为公费师范生制度；2011年中央组织部等10部共同印发的《边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划实施方案》，实施“三区”人才计划；2014年，教育部、财政部、人社部联合印发的《关于推进县（区）域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》，加快建立和不断完善义务教育校长教师交流轮岗制度；2015年6月国务院办公厅出台的《乡村教师支持计划（2015—2020年）》；2018年7月教育部、财政部研究制定了《银龄讲学计划实施方案》等一系列的政策。湖南省采用了初中生、

高中生定向委培计划。这些政策和项目拓宽了农村教师补充的渠道和来源，“特岗计划”与这些政策的目标和效果，以及“特岗计划”与这些政策的关系均有必要进行评估和分析，对以上各种农村教师供给项目中功能模糊、绩效不高的项目应该取消；用途趋同、投向重复的项目可考虑合并。同时分析确定“特岗计划”的功能和时效，“特岗计划”项目的阶段性目标应归为短期专项，如果基本达成，须适时调整；“特岗计划”项目负载着体现国家意志和政策意图的功能，可归为长期专项，并严格项目管理，注意精准识别真正有需要的人群和地区，对“特岗计划”专项进行改制时应注意区分其短期目标和长期目标。

总之，义务教育乡村教师补充的政策与改革需要兼顾整体性、系统性、协同性，努力构建系统完备、运行有效的政策体系。

“特岗计划”教师供给政策的作用、 独特性与局限性

黄 斌

为解决农村义务教育师资数量不足与学科结构不合理问题，中央政府于2006年颁布《农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划实施方案》（简称“特岗计划”）。根据该方案，在保持义务教育事权不变的条件下，中央以财政专项转移支付的形式对西部“两基”攻坚县及纳入国家西部开发计划的部分中部省份的自治州、西部地区一些有特殊困难的边境县、民族自治县和少小民族县实施“特岗计划”，通过公开招募高校毕业生以补充这些地区农村义务教育师资力量。之后，“特岗计划”的覆盖地域范围不断扩大至22个省份886个县，百分之百覆盖国贫县、两级攻坚县、灾区县和边境县。按照“特岗计划”实施方案，一个特岗教师的聘期为三年，所需资金由中央与地方共同分担，但以中央为主。中央为特岗教师设定工资标准，特岗教师三年聘期内凡中央工资标准范围内的经费完全由中央负担，超出标准工资部分、地方性津补贴、社会保障待遇由地方负担。

[作者简介] 黄斌，南京财经大学公共管理学院，电子邮箱地址：james7526@163.com。

一、“特岗计划”的作用

有不少研究显示“特岗计划”极大调动了县级地方政府招募新教师的积极性,有效补充了边远农村地区中小学师资数量,使得农村教师年龄、学历与学科结构都得到了一定程度的改善。但也有研究将实行和未实行“特岗计划”的省份进行对比,发现虽然“特岗计划”使得被实施地区教师数量显著增加,但这些地区的教师结构并未得到明显的优化。特岗教师通常在工作条件较差地区任教,但享受工资津贴、社保待遇与在编教师相差较大,因此对教师职业的倦怠感较强、认同感不高,有着较高的流失和流动比例。尽管目前学界有关“特岗计划”的实施成效还有不少争议,但不可否认的是,“特岗计划”在补充边远地区农村师资数量方面作出了贡献。经过十四年的施策,“特岗计划”已成为中国义务教育阶段学校招募新教师最重要的途径之一。对此,我们通过两组数据进行简单对比估算便可验明。

一组数据是全国小学和初中公办教师人数。据教育部网站,^①截止2018年底全国公办小学和初中专任教师总数为888.4万,其中29岁及以下专任教师有180万;镇区、农村学校专任教师总数为643.2万,其中29岁及以下专任教师有99.5万。另一组数据是中央“特岗计划”教师招募人数。据中央历年颁布的“特岗计划”政策文本汇总统计,2006—2018年中央特岗教师共招募76.2万教师。假设特岗教师都是22岁本科毕业即招录,可粗略计算出截止2008年中央特岗教师年龄在29岁及以下的(即2011—2018年招募)为54.6万人。特岗教师有流失,若按保留率平均85%计算,截止2018年中央特岗保留教师人数应为64.8万人,其中29岁及以下46.4万人。根据这两组数字,可计算出四个比重数字:(1)在全国公办小学、初中专任教师中,中央特岗教师占7.3%;(2)在全国镇区和农村公办小学、初中专任教师中,中央特岗教师占10.1%;(3)在全国公办小学、初中29岁及以下年轻教师中,中央特岗教师占25.8%;(4)在全国镇区和农村公办小学、初中29岁及以下年轻教师中,中央特岗教师占46.7%。

这四个比重充分体现了“特岗计划”的重要作用,尤其体现在为镇区、农村补充新教师方面。在全国平均层面上,镇区和农村学校每新录用两名年轻教师约有1名是通过“特岗计划”招募的。由于缺乏“特岗计划”覆盖县的具体数据,我们无法得知特岗覆盖县的特岗教师比重情况,但肯定要较全国平均

^① http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2018/。

水平高出许多。在基线调研中，我们发现有不少特岗实施县近年来几乎完全依靠“特岗计划”（含少部分地方特岗）补充农村师资。

二、“特岗计划”的独特性

“特岗计划”之所以能产生如此巨大的影响，其在政策设计上必有其“切中时弊”的独特之处。国内学界有多学者已经对“特岗计划”的政策优势和独特性做出论述。基于之前研究观点，并根据个人的研究发现与实际观察，笔者认为“特岗计划”的独特性主要体现在以下两个方面：

其一，“特岗计划”通过制度设计放松了地方编制和财力的束缚，实现了中央的“条”政策创新对地方“块”刚性制度的突破。长期以来，地方受地方财力和编制制度影响，招募新教师动力不足。此外，在对教师资源分配上，地方通常优先分配城镇学校，农村学校师资质量普遍较差。由此导致许多地区农村学校教师数量与质量“双亏欠”问题。对于地方教育部门来说，“特岗计划”能切实带来两方面的好处：一是“三年免费用人”，部分缓解了地方供养教师的财力不足问题；二是“提前三年用人”，新聘特岗教师暂不入事业编，三年期满考核合格方才入编，可以绕开地方严苛的编制管制。众所周知，资金和编制是地方义务教育办学绕不开的两个“门槛”，而“特岗计划”在政策设计上正是着眼于这两点。有研究发现县级地方政府对教育持有较低的支出偏好。“定县、定校、定岗”的招考方式直接给予地方教育部门以强有力的政策支持，增强了地方教育部门与县主管部门和领导的“议价”能力，帮助其获取更多体制内资源，扶持农村教育正常发展。

其二，“特岗计划”以一种特别的方式第一次实现了中央对县级地方教师人员工资成本的“分担”。当然，此种分担有别于常规机制，其特殊性表现在两方面：一是经费安排方式，中央是通过一种教育专项转移支付形式划拨到地方，这与中央按“新机制”与地方分担公用经费的模式有很大的不同。公用经费的分担以中央与地方按一定比例每年进行分担，支出职责划分具有“显性”契约特点，体制化程度强，因此保障力度强。但中央支出负担呈“刚性”，经费规模只增不减，多年长期执行，中央财政负担重。相比之下，“特岗计划”对人员经费的分担是以三年期限划界，前三年归中央，之后归地方。特岗经费属于项目制经费，年年需报批，体制化程度低，保障力度弱。但中央支出负担呈“柔性”，经费规模可增可减，项目报批可上可下，中央财政负担轻。二是政策覆盖对象，“特岗计划”是定岗招募，绝大部分是农村教师岗位。中央的工资补助缓解了县级财力困难，灵活的雇佣办法绕开了地方按生师比计

算编制管理，解决了“招得来”问题，而限定覆盖对象则强制“扭转”了地方在师资配置上倾向城镇校的偏好，解决了教师“下得去”的问题。

中央对地方实施义务教育财政转移支付需充分考量地方政府的行为反应，而对于地方政府行为的分析和理解可以从能力与偏好两方面入手。一项转移支付政策若只着眼于提高地方财力而不考虑地方偏好，地方必定在经费使用上“放飞自我”，难以保证专项资金的最终用途；若只着眼于改变地方偏好而不考虑地方能力，未免“强人所难”，政策在层层下达执行中必定会“跑偏走样”。“特岗计划”专项在实施过程中同时考量了地方财力和偏好两方面因素，这是其获得成功的一个重要经验。

三、“特岗计划”的局限性

自2006年以来，“特岗计划”已实施14年之久，政策制定之初所身处的现实环境已发生了巨大变化。“特岗计划”的政策红利在消退，局限性则日益显现。地方农村师资的主要矛盾已经从数量不足问题转变为质量不足问题。中央需通过政策设计调整甚至重构，将地方教育部门的师资工作重心由简单的师资数量扩充引导到提高师资质量的发展道路上来，中央对地方义务教育发展的支持不应单纯起帮扶作用，更要起到规范性与引导性作用，鼓励地方注重高质量教师招募与培育制度创新。然而，在人员经费分担以地方为主、教师薪酬改革举步不前的条件下，仅凭“特岗计划”难以破除因义务教育高质量发展对地方带来的长期财政压力问题，难以破除不同类型教师编制的相互挤占问题，难以破除农村学校对高质量劳动力缺乏吸引力的问题。

对于“特岗计划”的实施效果评价可以从补充师资数量和质量两方面考量。从补充地方师资数量上看，“特岗计划”起到了较为显著的成效，但从提升师资质量上看，“特岗计划”问题颇多。从地方调研情况看，“特岗计划”招募教师在质量上普遍低于通过其他渠道引入的教师，尤其是早期特岗教师质量尤为低，原因是多方面的：（1）早期“特岗计划”在地方运作时，不少是为照顾和解决原有代课教师和合同制教师入编问题，这部分教师整体质量不高；（2）“特岗计划”招募门槛偏低，招募的特岗教师中有较大比例为非师范类专业毕业生，且毕业高校层次不高。这一现象近年来有所改观；（3）特岗教师在岗期间薪资水平明显低于处于同工地位的在编教师。不少地方政府常以特岗教师“未入编”为由，不给特岗教师发放绩效工资、班主任津贴及其他地方性教师津贴，大部分地区未落实特岗教师“五险一金”。偏低的工资水平与社保待遇使得特岗教师岗位对高质量劳动力缺乏吸引力。目前在中西部不少农村地区，

“特岗计划”教师占比已达到70%，甚至更高。在缺乏教师退出机制的条件下，这部分低质教师至少需要20年时间才会退休，这些教师在地方已占用了大量的教师编制，会妨碍未来高素质教师的引入，这对于中国未来农村教育发展的影响是深远的，不可低估。

高水平的公立教育是以优质师资供给作为必要条件，教师招聘看似在体制内进行，但同样受制于劳动力市场法则。教育部门是在与其他部门、行业抢夺优质劳动力，教师薪资与福利待遇水平在很大程度上决定了教师队伍的整体素质水平。对于地方来说，保学校正常运转是第一要务，因此当教师短缺时，他们总是习惯于采用低价低质的方式进行教师补充的策略，这一现象不仅在中国发生，在美国和欧洲其他国家也同样存在。此种“低价低质”的师资补充策略对教育长远发展有着极坏的负面影响，尤其是对农村地区和弱势家庭学生，因为他们总是最有可能接受低质教师的服务。从对基层多年调研经验看，地方在解决教师数量问题上总是有自己的办法，但在解决教师质量问题上总是停步不前，究其原因单独依靠地方财力，是无法在一个较高的工资水平上维系数量如此庞大的教师群体的人员经费成本的。问题的症结是地方财力匮乏，而“特岗计划”作为一项临时性的专项资助，是无力于解决这一问题的。

在目前地方财力匮乏和紧张的状况下，不可避免形成中央政策意图无法在地方得到很好贯彻的后果。对于“特岗计划”，目前地方还是欢迎的，主要是“特岗计划”便于地方教育部门“提早用人，免费用人”。如前所述，对于师资数量较为匮乏的地区，“特岗计划”便于地方绕开地方编制管理束缚，将三年后的编制提前使用。当前由于城乡人口流动频繁、教师队伍因个人原因(生二胎等)离岗情况较多，教师数量短缺已从绝对短缺变为“摩擦性”短缺，这使得地方办学总是缺教师，因此对于不少地方来说，能提前用人总是好的。但事实上，这只是一种“假象”。因为提前三年使用的编制三年后依然要还，特岗三年后地方编办设定教师编制数量同样要扣掉今年需转正的“特岗计划”教师数。于是，三年前特岗招得多，三年后需解决的转正编制数就越多，而教师编制是依据生师比为基数计算，它是既定的，因此剔除需转正的特岗教师编制数后的剩余编制数就越少，这样就挤占了通过省考招募、免费师范生及其他渠道入职的教师计划数。因此，如果地方编制办法不发生改变，依然是以生师比为基数，不考虑农村学校分散、办学规模小的实际情况，那么地方农村师资补充还是没有脱掉编制管理的“紧箍咒”。从这一角度看，特岗教师三年不入编的政策设计并无太大意义，相反，还造成了特岗教师与其他教师的待遇差别与身份对立，导致特岗教师缺乏应有的教师身份认同。进一步沿

着“缩小并打破在编和非在编教师身份差别”的改革方向，对教师实行统一的“行业管理”，应是未来教师供给政策改革的一个重要方向。

“特岗计划”的人才搜寻与市场分割

苏尚锋

在2011年、2016年、2019年三轮“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”(简称“特岗计划”)实施状况的全国调研中，“特岗计划”应聘者来源区域的广度与多样性一直都是衡量项目吸引力、调节力度的一个重要指标。与长期以来农村中小学教师都由地方行政部门在行政区域范围之内通过公开招聘和考试制度进行补充的机制不同，“特岗计划”面向全国公开招聘教师的政策设计力求打破行政区域内部的人力自我平衡，开放外埠劳动力的进入，以扩大、提升农村教师的供给来源与质量水平。因此，观察并分析“特岗计划”招募环节在“面向全国”这一特征属性及其具体表现，无疑对理解农村教师在劳动力市场中的位置以及如何进一步调整政策干预措施有所裨益。

一、“面向全国”的人才搜寻

严格意义上讲，国家四部委联合颁布的“特岗计划”文件与教育部、财政部每年联合下发的“通知”文本，都未出现“面向全国”公开招聘的明确要求。但在2009年扩大实施“特岗计划”的教育部新闻发布会上，教育部这项工作的负责人则明确坚称，“对于‘特岗计划’教师的招聘，……采取面向全国公开招聘的办法”。同时，他还指出，“不仅仅是当地的师范院校毕业生可以参加，也不仅仅是师范院校的毕业生参加，对全国所有高校的毕业生都是开放的计划”，因为这“涉及到应聘者的公平竞争的问题”。^①其实，在2006年项目开始实施时，西部地区“两基”攻坚县所在省就纷纷通过新闻报道或媒体宣传，^②发出面向全国招聘农村教师的信息。这种宣传得到应聘者的普遍认可，一些考生说，普招有地方保护主义的特点，比如某县招教，更倾向于要本县的教师，

[作者简介] 苏尚锋，首都师范大学教师教育学院，电子邮箱地址：susfeng@126.com。

① http://www.jyb.cn/basc/xw/200903/t20090318_256151_2.html。

② http://www.gov.cn/govweb/fwxx/sh/2006-06/01/content_297143.htm。

而特岗教师则是全国性的，所以选择报考。^①

在2011年实地调研的10个省份^②中，所有省份全部都面向全国进行特岗招聘。从2009年开始，教育部在全国大学生就业公共服务立体化平台(www.ncss.org.cn)上开设“特岗计划”窗口。2010年至2014年利用“特岗计划”信息管理与服务系统(<http://tg.ncss.org.cn>)，开展网上报名招聘。2015年，教育部建立特岗教师信息管理系统(<http://tg.ncss.org.cn/teacher>，简称“特岗系统”)。这些办法都实质性地加强了“特岗计划”面向全国的人才搜寻力度，为各省在全国范围内公开招聘特岗教师提供技术保障，也为各地特岗应聘者提供了便利。

值得一提的是，江西省2009年开始实施“特岗计划”时，曾对应聘的应届生的来源区域做出了限制。招聘对象以江西省辖区内高等师范院校和其他全日制普通高校及省外同类高校江西籍应届本科以上学历以上毕业生为主，兼顾师范类专业专科毕业生。但第二年起，其政策就得到矫正，取消了地域方面的限制，面向全国招聘。由此可见“特岗计划”在人才搜寻方面的预先设定。

二、“面向全国”的机制性意义

长期以来，县城以下的农村中小学招聘教师通常只限定在本县范围之内。在有限资源城乡配置不均的情况下，这也是农村师资质量一直无法得到保障的原因之一。“特岗计划”借助中央财政专项经费的投入，对既有的农村教师招聘途径进行了强有力的干预，其中就包括打破县域的界限。而一旦打破了县一级的户籍壁垒之后，市、省等级的户籍壁垒已不再有意义，因为只有限定在较小范围之内，才能突显所谓的户籍优势。换句话说，打破“面向全县”的招聘范围限制，实际上就是“面向全国”。

多数“特岗计划”的研究文献都强调该政策在创新农村教师补充机制方面的特有贡献，将农村教师补充机制概括为“国标、省考、县聘、校用”，以区别于原来的县级中小学教师补充办法。其实这一概括只说明了补充程序的规范化、标准化，通过招考层级的抬升，对补充过程的公平与质量予以更好地管控，却并未涉及在补充平台和补充通道上的扩展与调整。从教师补充的效果着眼，为了寻找潜在的合格教师，并对他们的专业素质及教育教学能力进行

^① 北京师范大学“特岗计划”评估研究课题组：《河南省“特岗计划”调研报告(2011)》。

^② 10个省份分别为山西、湖南、河南、河北、陕西、青海、贵州、云南、广西壮族自治区、新疆维吾尔自治区。

有效的筛选和甄别,扩大劳动力市场搜寻范围往往不失为一项有效的选择。如果不考虑搜寻摩擦的影响,全国范围的搜寻范围可以大大提高潜在师资的供给数量,通过增加劳动力市场竞争程度以选拔高素质的特岗教师。因此,扩大人才搜寻范围理当成为新型教师补充机制的重要组成部分。面向全国公开招聘特岗教师不仅有利于拓宽农村教师劳动力市场、增加供给,从而为教师补充程序的优化增加竞争动力,而且打破了教师劳动力市场的区域壁垒,开辟了一条更具开放性的教师引进与补充通道。

当然,除此之外,“面向全国”的政策设计坚持了“特岗计划”政策所设定的公平原则。作为经济社会领域的一项价值原则,公平不仅是招考程序中的重要设定,也是整个政策设计的价值基础。关注就业机会和分配过程的公平,就要从政策内容上规避可能存在的户籍歧视、地域歧视,让所有高校毕业生都有机会共享改革发展成果。同时,作为中央财政直接支持的师资招聘项目,理应当向全国范围内的所有适合岗位要求的毕业生开放。

三、“面向全国”的执行效果及问题

虽然“特岗计划”在许多数量性指标、结构性指标上的完成度很好,相关利益者评价满意度很高,但“面向全国”公开招聘的执行效果上却不见得很好,甚至在一些地方出现弱化与窄化的现象。在2016年针对全国特岗教师的6000份随机抽样网络调查中,分析结果显示,绝大部分特岗教师的就业地域都在本省。51.9%的特岗教师在父母所在的县/县级市任教,66%的特岗教师在父母所在的地级市内任教;在本省任教的人数比例达84.9%;仅有15.1%的特岗教师属于跨省就业。2012年到2015年招聘的特岗教师中,异省生源比例每年平均只有5%左右。可见,虽然“特岗计划”面向全国公开招聘,却并未真正招来相应比例的全国各地的合格师资。

从各省份的情况来看,新疆生产建设兵团招聘的特岗教师中外省生源最多,占到了五分之一,其次是宁夏、海南、重庆,这三个省份外省生源所占的比例分别为20.1%、15.9%、14.4%。甘肃省招聘的特岗教师中外省生源最少,仅占0.5%。^①这里的涉及因素很多,大体包括:本省教师供给长期严重不足、特定年份农村教师补充数量过大、中小学教师工资水平具有相对竞争优势、所属区域的大学毕业生中省外户籍人员较少等等。也就是说,许多

^① 北京师范大学“特岗计划”评估研究课题组:“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”(2006—2015)评估报告。

省外的特岗教师只是通过“特岗计划”的补充渠道进入教师行列，而不是基于“特岗计划”人才搜寻的择优结果。

实际上，近十年来，许多省份已经开始对“面向全国”的招聘口径进行改写或重新解释。例如，甘肃省在2010年至2017年就规定特岗教师招聘对象必须为甘肃生源，2018年后放宽招聘口径为以本地生源为主，具体生源要求由各县(市、区)自定。江西、河南、湖南、陕西、河北、云南、青海等省都开始在本省的具体实施办法中，注明“生源地考生”同等条件下优先招聘。个别省份甚至还在招聘工作中增加了户籍年龄认定的环节。这里的“生源地”通常都指“大学入学前的户籍所在县”。在调研中，当地教育行政部门及学校领导都希望尽可能招聘本县生源的教师，以保持教师队伍的稳定性。即使“很多特岗教师不是本地人，希望留下来，但留下来的可能性比较小”。^①

四、讨论与建议

“特岗计划”实施以来的教师本地化现象，既与地方政府在本地大学生就业方面存在一定的保护性意图有关，也与宏观经济下行压力下人们择业观念、择业行为的变化有着一定的关联，但更为重要的则是反映出“特岗计划”对“面向全国”市场搜寻成本估计不足、特岗教师职业吸引力不足以及“特岗计划”招聘所面临的劳动力市场分割的问题。

首先，“特岗计划”的搜寻成本相比其他劳动岗位更高。虽然“特岗计划”的招聘计划都会通过网站及时公布有助于应聘者的信息获取，应聘者材料的递交以及考试过程和结果的表现有助于设岗县的信息获得，但这一些信息都不足以适应双方对于乡村学校教师岗位实际工作条件与表现的现实需求。也就是说，由于空间距离、城乡差距所造成的对乡村学校的信息不足，需要特岗教师应聘者比其他劳动岗位应聘者花费更多的搜寻成本；而应聘者的教育情怀、乡村社会的适应能力、乡村学校教学实践能力也同样需要设岗单位花费更多的搜寻成本。之所以农村中小学教师搜寻成本要比其他劳动岗位更高，主要是因为双方所需要的关键信息的搜寻活动还难以找到替代的方式，而且需要的搜寻次数也很多。所以，外地应聘的特岗教师容易不稳定，设岗单位也容易不省心。只有当双方搜寻活动使搜寻的预期边际收益等于边际成本时，双方的搜寻活动才会停止。

其次，特岗教师的交易成本相比其他劳动岗位更高。虽然现代交通与通

^① 北京师范大学“特岗计划”评估研究课题组：湖南省“特岗计划”调研报告(2019)。

讯技术的发展已经可以满足特岗教师的日常活动与自由交流，但特岗教师依然要面临随着距离不断增加带来的流动成本（交通成本、信息成本、时间成本）。“面向全国”就业不仅仅关乎理想与热忱，还关切到劳动者个体基于福利效用最大化原则的理性选择。后者不仅涉及特岗教师的工资水平和设岗地区的一系列特征，还涉及农村学校教育能够对潜在教师产生吸引的一系列特征变量。跨地区与城乡的双重距离会进一步增加交易成本，这既有距离的扩大导致的交通往来成本，也包括不同文化、民俗交流沟通及信任重建等所产生的成本。由于特岗教师的工资粘性较弱，过高的交易成本容易造成异地就业特岗教师的流失。

最后，特岗教师居于劳动力市场分割结构中的相对不利位置。虽然我国社会主义市场经济制度日趋完善，但劳动力市场依然存在体制性的分割结构，“特岗计划”所作出的对服务期满之后进入事业单位编制的承诺，让“特岗”获得最重要的吸引力来源。城乡中小学教师收入分配机制、国家规制影响等方面已经不存在明显差别。相反，“乡村教师生活补助”等项目的实施，让农村教师的显性工资收入甚至超过相同职称的县城教师。但特岗教师与公务员、其他事业单位、国有企业依然存在着较大的吸引力差异。除了制度性因素与社会性歧视之外，劳动力市场分割结构还反映了分配社会资源的权力格局。靠近权力中心或者掌握更多分配社会资源权力的劳动部门就是首要劳动力市场，而处于权力边缘地带、社会资源相对稀薄、相当于准体制内的特岗教师自然只属于次要劳动力市场。这一点在特岗教师流动方向上也可以得到证明。一些特岗教师通过个人努力实现了向公务员或其他国有企事业单位的流动，却从来没有后者向特岗教师的逆向流动。

可见，“特岗计划”面向全国开展人才搜寻的行动受阻，实际上反映出来的是特岗教师的定位问题。将特岗教师设定为长期、固定的职业乡村教师，在短期之内很难脱离劳动力市场分割结构的不利处境，也对市场搜寻的高成本支付形成较强依赖。在收入分配体制改革未能达成突破性进展的前提下，乡村教师的工资回报很难实现巨大变化。

因此，本文建议在农村教师数量结构得到较大程度补充与改善之后，应当改变对特岗教师的岗位特征设定，增加这一职位的灵活性、专业性和独立性，在加大对特岗教师质量监控的前提下，强化市场机制的调节作用，运用多种形式的激励手段，面向全国，打造一支研究农村教育、改造农村教育的特别教师队伍。