

# Supervision, Human Care and the Implementation of Supporting Education Policy——Interpretation of Supporting Education Policy and Analysis of Policy Logic

Yueying Wang

Law School, Yili Normal University, Yili, Xinjiang, 835000, China

## Abstract

The executive force of the supporting education policy requires both humanistic care and mandatory supervision. The combination of flexibility and flexibility is the guarantee for the purpose of supporting education policy. Under the strategic goal of China's precise poverty alleviation, teaching activities have provided an important force for the cultural poverty alleviation in western China. The implementation of the supporting education policy is a relay activity. It is an important activity for all parties to take over the spiritual torch of previous volunteers and move forward to balance China's educational resources and improve the education level in poverty-stricken areas. The relay activity of the implementation of the policy, it is a complex process involving many links and elements. It is necessary to inject the coercive force of human care and supervision into each link, and each link and element are related to each other and mutually constrained, ensuring the effective functioning of the overall function of the supporting education policy implementation system and balancing educational resources, thereby ensuring the realization of the goal of supporting education policy and the realization of the Chinese culture's precise poverty alleviation strategy.

## Keywords

supervision; humanistic care; executive force of supporting education policy

## Fund Project

Xinjiang Autonomous Region Comprehensive Education Reform Pilot Project (Project No.: XJJG201615).

---

# 监督、人文关怀与支教政策执行力——支教政策解读与政策逻辑分析

王月英

伊犁师范大学法学院, 中国·新疆伊犁 835000

## 摘要

支教政策的执行力既需要人文关怀更需要强制力监督,两者刚柔并济是实现支教政策目的保障。在中国精准扶贫的战略目标下,支教活动对于中国西部地区文化脱贫提供了重要力量,支教政策的执行是一个接力活动,是各方主体接下先前志愿者的精神火炬,砥砺前行,为平衡中国的教育资源,提升贫困地区教育水平所做的重要活动。支教政策执行的接力活动,它是一个复杂的过程,涉及诸多环节和要素。需要将人文关怀和监督的强制力注入每个环节,各个环节和要素相互联系并相互制约,保障支教政策执行系统的整体功能的有效发挥,均衡教育资源,从而保障支教政策目标的实现、中国文化精准脱贫战略的实现。

## 关键词

监督;人文关怀;支教政策执行力

## 基金项目

新疆自治区教育综合改革试点项目(项目编号:XJJG201615)。

---

## 1 引言

自1996年以来,中国支教事业便开始从民间自治管理转向了由中央和正规的组织统领管理,并出台了相关的支教政策。1998年共青团中央、教育部联合发文对支教工作中志愿

者的条件以及相应的政策保障。目前中国的支教政策种类繁多,覆盖面广,方式多样,这一系列支教政策不仅符合中国文化扶贫发展和教育发展,同时对于中国新疆教育资源落后、基础薄弱、缺乏优秀教师等问题都有很好的支持。但是如何

让这些政策的执行力得到真正的效果、真正得到贯彻和落实，防止支教政策在执行过程中被消极对待以及政策的初衷无法实现，通过监督的方式来实现和解决这些问题，是目前比较合宜的，本文章通过实地调研发现新疆支教政策在执行方面出现的问题，以及以往在监督支教政策执行中存在的问题，分析当前以及今后新疆在针对支教政策执行力方面的监督中应该如何做并给出相应对策。

## 2 支教政策执行力监督保障机制理论考察

### 2.1 支教政策执行力的内涵

支教一直是民间自治模式展开的教育志愿活动，共青团中央、教育部通过制定一系列支教政策将其正规化、规范化。支教政策执行力是指共青团中央、教育部将支教的各个主体做出的一系列行为，技术规范后，形成具有自身优势，能够付诸于实践，并对中国教育战略给予实施，对各个环节的执行产生强制效力并产生法律效力。而对于支教政策执行力的期望效果不能以支教政策的实践实施效果作为标准进行分析研究，应当对支教政策整个实施过程分成不同环节，对不同环节展现出来的支教政策主体的政策执行能力、支教政策展现出来的问题、支教政策实施的效果力以及需要的监督模式进行有效的研究分析。<sup>[1]</sup>

对于支教政策最初是为了更好地服务于科教兴国战略和中国“八七扶贫攻坚计划”，在很多相关支教的文件都对这一目的做出了规定。同时为了国家对青年的使用，充分开发青年人力资源，为他们提供广阔天空促进广大青年在时间中锻炼成长，加强社会主义精神文明建设，同时缓解贫困地区教师数量不足、质量偏低的问题<sup>[2]</sup>，根据中国中央领导的指示，中央文明办，共青团中央自1996年以来，各级团组织和青年志愿者协会以公开招募和定期轮换的方式<sup>[3]</sup>，从1998年开始组织实施青年志愿者支教扶贫接力计划。从此支教活动由中央直接领导规范进行，同时，支教政策也随之不断出台，以适应中国教育和贫困地区的教育需要。

### 2.2 支教政策执行力的逻辑分析

支教政策针对祖国的边疆，发展落后、交通不通、文化发展落后地区，教育一直是制约该地区全面发展的关键因素，支教是解决教育资源落后的重要方式，支教政策能够帮助贫困地区整体提升教育质量，对于人才匮乏，优秀人民教师不足，

新经验的交流都有很好的效果，在中国实施精准扶贫的战略目标下，通过支教政策的实施对教育发展打赢文化脱贫攻坚战是最好的契机，以文化为基础提升和实现长治久安提供坚强保障。<sup>[4]</sup>对中国新疆的支教的主要政策即“西部志愿者计划”，该计划是中国通过动用全国的力量，在“西部大开发”的背景下，保障中国新疆西部地区的教育水平能够成为新疆发展的动力而不是制约因素。以此保障新疆的教育不再严重滞后，提高整个教育队伍的专业能力和专业素养。

自1996年开始支教政策在共青团、教育部的指挥下不断颁布，2003年共青团、国务院办公厅印发《关于做好年普通高等学校毕业生就业工作的通知（国办发号）》文件，决定实施“青年志愿者服务西部计划”。同时对于新疆的支教政策“万名教师援藏援疆计划”、“三支一扶”、“特岗计划”等中国出台的一系列产生重要影响的政策，也有内地学生、专业技术人士和基金会自发组织的新疆支教政策。这些支教政策的出台和执行水平参差不齐，需要有全面的一套监督体系。

对于支教的法律体系从法律位阶分析：指导纲领《中华人民共和国宪法》<sup>[5]</sup>从根本上确立了中国发展各种教育的义务，确立了公民受教育的权利和义务。这是一切教育活动的根本法律根据和基本法律保障。《中华人民共和国教育法》<sup>[6]</sup>明确了教育工作的领导责任在政府，同时对经费的分配也做了规定。《中华人民共和国义务教育法》<sup>[7]</sup>对落实义务教育的经费政府保障职责进行了规定。《中华人民共和国高等教育法》<sup>[8]</sup>规定了教育资源应该合理优化配置，就如同支教强调的去最需要的地方。但是这一系列法律包括《中华人民共和国教师法》等关于教育的基本法律对于支教事项并没有做明确规定，只是在实践应用中参照相关法律进行，强调各类主体应该积极参加社会公益活动。对于支教事项大多规定在政策中，如《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》国发<sup>[2007]</sup>14号文件、《教育部关于大力推进师范生实习支教工作的意见》、《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010）》国发<sup>[2001]</sup>23号文件、《大学生“西部计划”》、共青团中央、教育部、财政部、人事部《关于实施大学生志愿服务西部计划的通知》（中青联发<sup>[2003]</sup>26号）这一系列正规的法律法规和支教政策对于支教的方针、目的，支教条件和享受的优惠政策做了明确规定，但对于支教政策执行的效果及回馈反应，对支教政策实施的效果以及对支教

政策执行的监督属于空白。因此可见虽然关于教育和支教的法律法规及政策文件的基数量大,但是大都为先前实施做准备,政策执行的效果及事后的监督体系非常不完善。

### 3 支教政策执行监督面临的困境逻辑分析

支教政策的执行有统一的规则,人员按照规则执行行为,行为产生的效果按照支教政策的目标来看非常完美积极。一切如同计算机程序编程一样的拥有了所有的代码和步骤,可是为什么支教政策执行力实践效果与理想效果偏差会很大,缺少了什么环节?缺乏有效的监督是新疆支教政策执行面临困境的核心原因。

#### 3.1 专门监督机构权威性不足

中国对支教政策执行力的监督的专门机构主要为每项政策提出者即作为政策的制定者也作为政策的监督者,但是作为支教政策的提出主体往往为民间团体公益组织,他们强调热情参与往往忽视执行的监督,即使有监督往往权威性不足。例如:“中华支教与助学信息中心”China Teaching-Assistance 简称 CAT<sup>[9]</sup>,是由一群热爱公益的人于2011年6月13日创立;“天使支教”<sup>[10]</sup>是由梦创公益创立的纯民间公益组织;“青海1+1支教组织”是由大学生于2011年自发组织的支教团体,同时还有“中国旅行义工支教组织”、“中国支教联盟”、“中国大学生支教联盟”、“绿之叶支教”等等各类支教组织团体。这群充满热情的公益人士有根据中国制定的支教政策进行执行,也有自己制定相关方案进行执行,能够看出中国的支教组织热情饱满但是组织权威性不足,面对自发组织,选择无利益接触的方式,对其的监督更是不存在,往往是瓶参与者的自觉性。当然除了这些民间自治组织也有一些政府监管的组织进行支教例如:“中国青年志愿者协会”,它直接由团委主管,较为正规,但是对于满怀热情的青年有参与度已经很值得赞扬,对其监督几乎是放弃。正是由于中国支教政策执行者即支教组织的业余性和非官方性,使得中国支教政策执行力的监督存在严重漏洞。

#### 3.2 中国国家权力机关的监督权能不符

在中国,中国人民代表大会及其常委会和地方各级人民代表大会及其常委会行使立法权,法院、检察院行使司法权、行政主体行使行政权,中国监察委员会行使监督权<sup>[11]</sup>。由此可见对于支教政策执行力的监督寻找国家权力机关进行监督

只有各级人民政府及其职能部门或者中国监察委员会,中国监察委员会目前产生时间较短,主要针对中国权力主体违反中国宪法法律而进行的国家监督,对于自发组织的支教以及对于支教政策的执行力的监督,中国监察委员会的监督权能不符。剩下各级人民政府及其职能部门,他们往往制作上传下达、宣传工作,对于政策是否真正的执行以及执行后的效果分析却没有部门管理,支教政策虽然重要,但是其执行缺乏中国权力机关的监督,同时中国的国家权力机关在监督职能的设置上也没有该权能。

#### 3.3 社会监督的不规范缺乏行政的有效干预

社会监督一般是通过群众监督或者舆论监督一般情况当公民、法人、或者其他组织能够自主决定,市场竞争机制能够有效调节的事项,政府要退出;可以采用事后监管和间接管理方式。既然中国权力机关的监督权能与支教政策执行力的监督不符,那么一看社会监督也是一个很好的选择,尤其是支教组织大都志愿加入,支教组织监督、受教主体监督、社会舆论监督似乎可以满足支教政策执行力的监督问题,但是这些监督主体却因利益关系、社会舆论导向、人云亦云使得充满热情、孩子们受益的支教行为变得无人敢碰。

#### 3.4 支教组织文化过分人文情怀对支教政策执行弱化

支教政策一直被认为是一种志愿者活动,所以一直很强调支教的人文情怀和奉献精神,因此对于支教政策的执行所获得的各项资源除国家政策直接配套大都依靠个人和团体的奉献和捐助,因此,支教的各项财力、物力、人力资源非常有限。由于支教行为是一种接力性的活动,从每一次活动的组织看非常短暂,效果并不突出,甚至有不良支教志愿者将其作为旅游参观活动,导致很多地方开始拒绝、排斥支教者。<sup>[12]</sup>而整个接力活动却是中国教育事业的长久发展目标,周期十分漫长,因此出现将支教政策的执行作为不出事就算完成的软政策。支教的志愿者在缺乏规范的引领,原本积极的奉献精神也变得消极,出现支教政策执行人员责任意识不强,组织不规范,即使该有的人文情怀也应为政策执行的软弱而慢慢冷下来,支教志愿者甚至出现形式上完成任务的情况,通过盖章交纸质材料来完成支教任务,支教政策执行的核心者支教志愿者认为支教政策的执行只是支教活动组织者的事情,与自身无关紧要,只要拿到纸质盖章的材料就算完成了支教



工作，还要抢占支教本就不足的资源。

### 3.5 责任追究制度不健全，追究难以到位

支教政策虽然执行主体主要为自发组织的民间社团，但是支教政策有大量是中国作为主体制定出来的，在支教政策执行过程中，能够看出政策执行效率低（经过调研采访发现有将近三分之一以上的人认为支教政策被敷衍走过场未真正得到实施，仅不到四分之一的人认为支教政策被认真执行，还有大量的采访者强调支教政策中的优惠政策出现被截留的情况），因此对于支教政策的执行必须建立行之有效的责任追究制度，为保障责任追究信息真实可靠，就需要建立有效的监督机制。同时对支教政策执行情况进行及时地跟踪评估，对其产生的正负效应做出及时回馈反应，更加应该强化监督控制。支教政策的制定一定是期待其能产生出成功的作用，对由于部分主体在制定、分配、执行支教政策，而使支教政策执行失败并且因此而造成的经济损失和人身伤害等损失的执行者，可以要求其弥补损失或者取消其资格，如果违反相应的法律应该直接追究其法律责任。然而，中国现行的支教政策内容，包括支教政策执行体制和监督体制中都缺乏责任追究制度，特别是有法律约束性的“刚性”的责任制度。

## 4 当前中国新疆支教政策执行力监督的体系研究及完善

支教政策执行监督的法律法规体系是指中国立法机关或其授权的行政机关制定的、由支教活动主体实施的、由专门机关和社会团体、社会舆论共同监督；目的在于调整中国权力主体及其授权主体、企事业单位、民间社会团体、公民之间在建设支教政策及对支教政策实施并进行监管的活动中发生的各种社会关系的法律、法规的总称。

### 4.1 加强支教的规范性研究，在人文关怀的文化中加入政策法律的规范

在对支教政策进行研究时发现现有的大量的研究文献都是以人文关怀的情感记实，没有从政策的规范和逻辑性对支教行为进行规范研究和分析，甚至将支教简单的理解为是民间自治的志愿者活动，高扬其伟大奉献精神，对于强制力的干预都嗤之以鼻，但如今支教行为因为中国的高度关注，支教政策的出台使得支教行为对社会和支教志愿者的利益都受

到很大的影响，必须要对其加入中国强制力进行干预，并对于支教政策的执行加入中国强制力监督。

### 4.2 完善支教政策执行力的内核：加强支教政策的执行刚度

支教政策执行的内核即支教政策执行刚度要求支教政策执行的各方主体对于支教政策执行要有决心、责任，持久力。对于支教政策的执行刚度的履行需要支教的各方主体对支教政策有一定的了解和共识，以此对支教政策的监督主体必须要有一定的强制力，对于支教政策内容应当进行专业的培训讲解。对支教政策要有深刻的理解。有权力制约规范支教行为，配套相关利益政策，提升支教的激情，促使支教政策执行的统一性，加强支教政策执行的刚度。

### 4.3 提升支教政策执行力的灵魂：统一支教政策的执行向度

支教政策的执行必须要体现支教的高尚和志愿，支教政策的原则和方向是支教政策的灵魂，对于中国实施这一活动的目的和目标不能忘记，了解支教政策执行的目的和目标。才能有效的推进教育公平、做到均衡配置教育资源，实现贫困地区文化脱贫的目的。支教政策的执行需要支教政策的将支教政策的执行向度与支教执行的各个环节相互贯穿，同时还还需要结合支教地的本地实际情况，能让支教政策的执行不偏离方向，这需要对支教政策执行中的人文关怀、监督与政策目标、实际情况密切联系。

### 4.4 把握支教政策执行力关键：正确认识支教政策执行者的能力

支教政策的执行主体中有立法主体以及指定的中国教育部、地方各级教育行政部门、支援学校、支援教师、受援学校这五个主要的政策主体。主要有：支教政策的制定者，一般为共青团、国务院、教育部、支教高校以及支教团队组织；支教政策的执行者，根据支教政策规定为参加支教扶贫接力计划的机关事业单位正式职工（含参加工作的应届大中专毕业生）、参加支教扶贫接力计划的专业技术人员、应届大学毕业生、广大青年、新任教师、退休教师等支教志愿者；支教政策的接受者，贫困地区的学校学生。同时在一定情况下还涉及到支教的民间组织机构以及该机构的设立者。支教政策的执行是各方主体的合力的结果，对于支教政策能否准确的实

现其目的, 支教政策执行者的能力直接制约、限制着支教政策执行的效果。而对支教政策执行主体需要进行选拔, 不能应为是志愿者活动就是人就行, 对于支教政策执行者的能力应当进行考核, 建立考核评估制度。以此, 保障支教政策有效、准确的实施。

#### 4.5 支教政策执行力效果: 支教政策的执行速度与效度

支教政策执行力的效果不能以支教政策的目标效果作为唯一的评判结果, 支教政策是一个接力活动, 是无数个支教活动坚持下来的结果。但是对于每一个接力活动, 他都有自己的速度和效果, 而对每一次的支教行为的速度和效果的评定对于支教志愿者来说更具有实际意义。

### 5 结语

进入新世纪以来, 中国通过实施西部地区“两基”攻坚计划、深化农村义务教育经费保障机制改革、营养改善计划、校舍安全工程、农村薄弱学校基本办学条件改善计划、农村教师特岗计划、对口支援、定向招生等重大举措, 推动中西部教育迈上了新台阶。但由于自然、历史、社会等多方面原因, 中西部经济社会发展相对滞后, 教育基础差, 保障能力弱, 特别是农村、边远、贫困、民族地区优秀教师少、优质资源少,

教育质量总体不高, 难以满足中西部地区人民群众接受良好教育的需求, 难以适应经济社会发展对各类人才的需要。根据中国“十三五”规划纲要, 为更好地统筹现有政策、措施和项目, 深入实施西部大开发、中部崛起战略, 积极服务“一带一路”建设, 全面提升中西部教育发展水平, 支教政策的执行需要在人文关怀和监督的刚柔之中长久、稳定执行。

#### 参考文献

- [1] 金强. 县级政府教育政策执行力研究 [D]. 西北大学, 2017:P59.
- [2] 共青团中央. 教育部关于实施青年志愿者支教扶贫接力计划有关政策的意见. 中青联发, [1998]28号, 1998, 7, 6.
- [3] 共青团中央. 教育部关于做好青年志愿者扶贫接力计划支教工作的通知, 1999, 6, 9.
- [4] 教育部. 援藏援疆万名教师支教计划实施方案. 2017, 12, 15.
- [5] 宪法.
- [6] 中华人民共和国教育法.
- [7] 中华人民共和国义务教育法.
- [8] 中华人民共和国高等教育法.
- [9] <http://www.cta613.org>
- [10] <http://www.angeledu.org>
- [11] 邹瑜. 法学大辞典 [M]. 中国政法大学出版社, 1991(12).
- [12] 郑银力. “支教生”政策的执行力研究 [D]. 华中师范大学, 2014.