

The Change of Normal University Policy from Free to Public Tuition—Based on the Framework of Advocacy Alliance

Jiabao Li

School of History and Administration, Yunnan Normal University, Kunming, Yunnan, 650500, China

Abstract

The policy of free normal university students has undergone three major reforms, including the stage of partial charge or full charge, the stage of rise and deepening of free charge, and the stage of turning free charge into public fee. Through advocacy coalition framework to analyze the policy, formed in the process of free normal policy changes to support free normal policy and oppose free normal policy two big alliance, as a result of policy orientation, the subsystem under the influence of external events, the two major league kept to the gaming and learning process, finally it also contributed to the change of China's policy of free normal university students.

Keywords

normal education; government-funded normal university students; advocacy coalition framework

从免费到公费师范生政策的变迁——基于倡导联盟框架分析

李佳宝

云南师范大学历史与行政学院, 中国·云南昆明 650500

摘要

免费师范生政策经历了三次较大的改革, 部分收费或全额收费阶段、免费阶段兴起及深化阶段、免费转为公费阶段。通过倡导联盟框架工具对这一政策进行分析, 在免费师范生政策变迁过程中形成了支持免费师范生政策和反对免费师范生政策两大联盟, 由于对政策取向、政策子系统的外部事件影响下, 两大联盟始终进行着相互博弈与学习的过程, 最终促成了中国免费师范生政策的变迁。

关键词

师范教育; 公费师范生; 倡导联盟框架

1 引言

随着中国部属师范院校师范专业投档线一路飙升, “师范生”这类群体逐渐进入人们视野。中国的师范生政策经历收费—免费—公费三个阶段, 通过梳理师范生政策的历史变迁, 利用倡导联盟政策工具分析收费与公费两大联盟的之间博弈促成了师范生政策的转变。自2000年起师范生进入部分收费阶段, 师范专业人数与质量严重下滑。直到2007年, 国家决定对六所部属师范院校实施免费师范生政策, 2018年国家在此基础上进行调整, 完成了免费师范生向公费师范生的转变。2021年4月国家为促进中西部欠发达地区的教育水平推出“优师计划”。为师范生政策更好的长远发展, 在对以往政策实施总结的基础上运用倡导联盟框架进行分析并找出创新之路。

【作者简介】李佳宝(1994—), 男, 哈尼族, 中国云南普洱人, 在读硕士, 从事公共治理、社会治理研究。

2 倡导联盟框架理论与主体

2.1 倡导联盟框架理论

美国政策分析专家萨巴蒂尔与詹金斯提出分析政策行为过程的工具—倡导联盟框架(ACF), 通过该工具可窥探在政策变迁过程中相关利益者对于某一政策出于自身利益考虑作出的行动。在政策中一些群体会在利益基础, 形成共同信念并进行结盟与其他联盟进行竞争是为了稳定政策子系统或把结盟的共同信念作为政策实现的催化剂。传统的政策变迁理论认为政策的变迁是不同利益集团之间讨价还价的结果。相反, ACF理论则认为是由持有不同政策立场的行动派进行相互博弈、相互学习的过程, 在某项政策系统中存在多个因政策偏好和目标的一致性的不同联盟, 会产生矛盾和冲突甚至引发政策的僵持。因此, 各倡导联盟需要设法把他们的内核信念转变为公共政策, 如果发生政策僵持, 权威决策者、专家学者等也将充当政策经纪人协调各方的矛盾, 提出一个折中的方案将矛盾降至最低。

2.2 倡导联盟框架政策主体

在 AFC 理论中包含三个具有等级顺序的层面，一是深层核心信念，主要是实体性和规范性的假设，涉及人类本性、重要价值相对优先序、分配正义的基本标准等问题具有稳定性强，极其抵制变革的特征；二是政策核心信念，是深层核心理念的实际运用，包括不同政策相关价值的优先序、政府和市场的权威性分配等，是联盟中各行动主体之间的基本黏合剂但仍然抵制变革；三是表层信念，是一些技术性认知主要涉及一些特殊项目的详细规则等，会根据新的数据资料和实践经验而做出变化调整。而促使政策变迁的主要是通过子系统内部事件、政策取向学习、子系统的外部事件的途径来实现政策的变迁^[1]。

3 中国免费师范生政策的历史变迁

3.1 部分缴费情况依然存在（2000—2006年）

以前国家对师范生是“包学费”及毕业“包分配”的模式，从一定程度上解决了师范毕业生的就业问题以及教师队伍发展。自2000年起，在国家规定将对六所部属师范院校开展免费师范生政策的试点工作开始对师范生免收学费，取消了包分配制度转变为竞争上岗、择优录用模式。同时，还指出需要对某些师范专业收取费用的由各地方人民政府来确定收费金额。由于当时全国高校收费制度还实行国家规定标准的管理，对于文件中该条款解释较为含糊^[2]。在部分地方师范院校的师范专业依然存在着收取部分或全部学费的情况。

3.2 免费师范生政策的兴起（2007—2011年）

由于政策的实施，学生报考积极性较高生源质量稳步提升。截至2017年，六所部属师大共招收10.1万余名免费师范生^[3]。同时，改革了师范专业学生招生录取办法采取高考直接招生、高校自主招生、入学后选拔等多种方式。但政策的弊端也开始显露，一是到中西部和农村地区就业的要求使其同时承受了培养优秀教师和促进教育均衡发展的责任，两种要求的矛盾性致使政策执行存在摇摆。二是高校的培养目标与社会期望存在矛盾。部属师院代表了中国教师教育最高水平而社会则期望培养的免费师范生更多到中西部农村地区就业，这与市场对人才配置规律和部属师院的人才培养定位存在冲突。三是免费师范生的就业阶段定位不够明确。在部属师院教育体系中以培养高中阶段教师为主，这与地方政府和用人单位希望免费师范生面向整个基础教育存在矛盾。

3.3 师范生免费政策的深化（2012—2017年）

2012年以前，完成学业的免费师范生将按要求先到农村地区为期两年任教工作后转回生源地再进行至少十年的任教。对于教师行业并不热爱的学生来说为十年时间将会是煎熬的。为了完善免费师范生就业渠道，国家于2012年调整规定可以先不到农村地区任教年，对已录取的免费师范生可在入学一年内按照相关程序转入其他专业，免费师范生政策

的退出机制初步形成。同时，在坚持提前批次的录取基础上增加了自主招生使得报考师范专业的人数逐渐增多。但随着政策的深化带来了免费师范生在欠发达地区待遇差且严重缺编、对教师的职业认同感不强、教师质量下降等问题让该政策陷入困境。

3.4 免费师范生政策的改革阶段（2018—至今）

2018年国家再次调整政策，到农村地区任教时间改为至少任教1年，将履行任教服务时间10年调整为6年并保证入编入岗，愿意到偏远地区任教的同意申请跨省就业，在任教满一年后可免试攻读非全日制教育硕士。除六所部属师院外，地方类师院已经开始进行免费师范生政策的试点工作。“免费师范生”改称为“公费师范生”，不仅仅是该项政策为适应社会发展的调整还是社会观念对师范生的公平价值引领，体现出免费师范生政策从物质支持到精神尊重的价值转变^[4]。2021年4月，教育部联合八部门发布向中西部欠发达地区输送优秀教师的定向培养计划，“优师计划”亮点在于可免国家中小学教师资格证考试、定向县中小学任教。同时，对于违约责任作出明确规定，完善了免费师范生政策的退出机制。

4 倡导联盟框架下分析中国免费师范生政策

4.1 子系统内部事件与信仰系统

在政策子系统内部中，政策演变中一直存在着支持免费联盟与反对免费联盟，支持免费联盟主要由师范教育研究者以及处于弱势阶层的学生和家长组成，反对免费的联盟主要由一些经济学家、高校政策执行者及部分研究员组成。两个联盟相互博弈的根本原因是追求的信仰系统不同，通过分析政策核心信念找出两者在深层与表层信仰的不同。第一，深层核心信仰。中国一直把教育事业作为国家发展的根本要求，教育的公平是整个社会公平的基石，要提高教育水平就要扩大教师队伍提高教师质量，教育水平成为政策子系统的深层信仰，但因社会经济发展水平限制以及人们认知水平促成政策中形成了支持免费联盟和反对免费联盟。在十余年的政策变迁分析中发现，两个联盟的最终目的都是使免费师范生政策与社会发展相适应。第二，表层信仰。该政策随着国家社会经济发展转变而进行调整，师范教育事业在计划经济下的免费教育转型为社会主义市场经济的收费交易、半免费教育以及公费教育过渡。在教育政策制定中一直存在两大问题的博弈，教育公平和教育效率两者谁为更重要，谁先应考虑的问题。同时，也成为了支持免费联盟的表层信仰，免费联盟与反对免费联盟在教育公平还是教育效率优先的差异上。

4.2 政策取向学习

不同的信仰系统必将导致两个联盟产生利益冲突，在 AFC 理论中跨信仰系统的取向学习是有可能发生的，但需要有一定的条件。第一，免费师范生政策联盟。他们认为教育公平是重要的，通过提前批次录取毕业后按约定任教是对

国家师范生政策的支持与回应,反对实行收费。师范教育作为中国教育工作中重点是培养国家优秀教师队伍建设的重要手段,该政策可以吸收到自身优秀但家庭生活条件差的学生,通过到中西部地区进行基础教育在一定程度上缩小了中国教师资源分布不均的状况的同时减轻家庭困难学生经济负担的同时促进基础教育的发展。第二,反对免费师范生联盟。他们基于经济学以及财政学原理坚持教育效率优先理念支持收费,出于免费师范生的长远考虑,实行收费可以提高师范院校的教学水平和效率,提高师范院校师范生学生质量为中国教育建设培养出更优秀的师范队伍。随着师范生政策的逐步完善报考人数每年直线上升,中央财政承担的“两免一补”经费压力增加,对师范生进行收费可以减轻中央财政压力,也有利于师范院校对师范生的管理进行改革从而提高师范生的学习效率。

4.3 子系统外部事件与政策变迁

第一,落实毕业生“有编有岗”政策存在现实困难。政策规定保证有编制但由于与现行保障“有编有岗”政策与人社、编制部门的“凡进必考”政策存在冲突,增加教育行政部门的协调压力,影响了填报免费师范生积极性。学生履约意识不强,对部分违约学生可实施的政策手段有限。部分毕业生通过出具医院假证明等方式解除就业协议,甚至通过“假结婚”方式实现异地就业,对这部分毕业生目前并没有切实有效的约束机制。这无形使反对免费师范生联盟得到决策者的关注和认同。第二,进入机制不健全与缺乏职业认同。随着工作环境差和待遇得不到改善,出现免费师范生培养出的教师质量下降等问题,支持与反对免费师范生联盟各自提出自己的主张,希望决策者能采纳。许多学生并没有当教师的意愿,可能是出于自身家庭条件差能减轻经济负担、父母的期望以及毕业后好就业有保障等因素而报考,进入学校后安于现状对学习目标要求不高等现象,降低了师范院校培养的学生质量。随着社会对中小学教师的要求越来越高以及互联网教育带来的发展机遇,使得许多免费师范生陷入“追求功利”还是“自我实现”的矛盾体中^[5],免费师范生回到基层就业降低了父母对教师职业的认同感,众多因素的影响导

致免费师范生对教师职业缺乏职业认同。第三,国家大力振兴师范教育,实施教育振兴计划。免费师范生政策在2018年迎来重大调整,国家对该政策的履行任教年限、毕业后的岗位编制问题进行改善,从政策中强调了国家财政的支持,建立了较为完善的进入与退出机制,突出师范生毕业后需要承担社会责任和义务的政策约定,加大对师范生免费教育的支持力度。决策者在教育公平和教育效率谁优先问题上进行充分考虑,新政策的出台对免费师范生政策联盟和反对免费师范生联盟产生了不同影响,而后者争取到了更多的联盟资源,如有人大代表刘发英提出,将毕业后不履行任教义务的人员记入诚信档案等措施。

5 结语

论文应用倡导联盟框架理论中信仰系统以及政策子系统的外部事件,分析2000年来免费师范生政策变迁的过程。在外部事件的影响下,联盟内部的两大联盟之间进行着不断相互学习,免费师范生政策联盟在这一时间段内占主导地位。由于国家教育事业的需要及师范免费生毕业后入编难、待遇差,教学质量下降等问题促使政策制定者需要考虑反对免费师范生政策联盟的主张。围绕大力发展基础教育,培养优秀教师的深层信仰,两大联盟的之间博弈促成了师范免费生政策由收费到免费再到公费的转变。要求改善免费师范生就业环境、培养免费师范生的职业认同、完善政策的进入与退出机制促进师范生政策的长远发展。

参考文献

- [1] 余章宝.政策理论中的倡导联盟框架及其应用[J].厦门大学学报:哲学社会科学版,2009(1):26-31.
- [2] 蓝浪.论公共财政下师范教育收费制度改革的必要性[J].嘉应大学学报,2003(2):51-54.
- [3] 孙锦涛,楚旋.师范生免费教育政策研究的现状及反思[J].当代教育论坛:校长教育研究,2008(6):12-16.
- [4] 沈红宇,蔡明山.公平价值的引领:从免费到公费的师范生教育[J].大学教育科学,2019(2):66-71+124.
- [5] 章飞,陈蓓.公费师范生教师职业认同的动力机制与强化路径[J].黑龙江高教研究,2020,38(1):42-46.