

# 中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2015 年第 1 期（总第 100 期）

2015 年 2 月 3 日

**编者按：**在社会各界的大力支持下，北京大学中国教育财政科学研究所编辑的《中国教育财政》科研简报已经成功发行 100 期了！多年来，科研简报得到了全国教育财政政策制定者、实践者和学术同行的不少积极回应与评价，让我们倍感欣慰！在新年的开端，在科研简报发行 100 期之际，我们保证会更加努力，谨记办刊宗旨，让科研简报在教育财政政策咨询与学术研究方面发挥更好的平台功能。我们也希望科研简报能够得到各界朋友们的继续支持，也祝愿朋友们新年愉快、万事如意！

## 中国西部农村教师集体性维权行动分析<sup>1</sup>

刘明兴 赵丽霞\*

**摘要：**本文通过对中国西部甲省 20 个县、50 个乡镇学区的抽样调查，对 2000-2006 年间农村教师集体性维权行动的变化特征进行了分析，并结合实地调查经验，尝试总结教师群体维稳的若干经验教训。研究发现，2002 年之后比 2002 年之前，教师集体性上访发生的地域范围在增加，规模在提高，请愿对象越来越倾向于更高级别的行政部门。相对于 2002 年以前，集体性罢课事件的频率有所下降，但与较大规模集体性上访相伴随的罢课行动依

<sup>1</sup> 本文原载于肖唐镖. 群体性事件研究：中国社会稳定研究论丛（第二卷）[M]. 上海学林出版社, 2011. 笔者对原文进行了较大幅度的修改。

\* 作者简介：刘明兴，北京大学中国教育财政科学研究所教授；赵丽霞，北京大学教育学院硕士研究生。

然会发生。农村教师维权的诱因主要围绕教师待遇不合理的问题，也就是说代课教师相对于公办教师以及教师相对于行政部门人员的待遇差距逐渐成为上访的关键诱因，而因拖欠工资引起的上访行为明显减缓。在“以县为主”体制确立之后，农村教师的集体性上访活动之所以会加剧，源于两方面的因素，一是地方行政部门和教育体系内部的利益分配所产生的冲突更为复杂；二是维权教师集体行动的能力逐步增强。研究表明，单纯依靠增加财政投入，并不能够保证教师队伍的稳定。

自上世纪 90 年代以来，由于乡镇政府拖欠农村教师的工资，引起许多地区农村教师的上访、罢课活动。自农村税费改革伊始，中央确立了在“国务院领导下，由地方政府负责，分级管理，以县为主”的农村义务教育管理体制。为此，中央财政增加了对贫困地区的转移支付，提高了地方政府的一般预算内财力水平。同时，实施了农村教师工资县级统筹、义务教育“一费制”、农村贫困家庭中小學生“两免一补”等教育财政改革措施，逐步将农村义务教育纳入公共财政保障范围。伴随着中央的改革，地方财政预算内教育投入逐年增加，保证了农村公办教师工资的准时发放。但是，农村教师的各类集体性上访行动却并没有因此而逐渐减缓，在一些地区反而有增强的趋势。特别是自执行 2008 年义务教育阶段全免费政策及 2009 年的教师绩效工资制度以来，全国许多省份出现了多起公办教师集体上访、罢课的现象。<sup>[1]</sup>为什么教育财政投入的增加，并没有达到稳定教师队伍的目的？本文通过对西部甲省农村乡镇学区的抽样调查，对农村教师集体性上访行动的变化特征进行了简要描述，并结合实地调查经验，尝试总结教师群体维稳的若干经验教训。

## 一、抽样学区教师集体性上访的基本情况

根据笔者 2006 年对西部甲省 20 个县、50 个乡镇学区的抽样调查，我们简要总结 2000 年至 2006 年上半年样本学区教师集体性上访维权行动的分布特点。

<sup>2</sup> 这里，纳入统计范围的集体性上访行动需要满足两个条件：一是参与上访的教师群体，至少有一次的行动规模在 10 人之上（指直接以走访形式参与，通过联

---

<sup>2</sup> 在每一个抽样学区中，我们随机抽取了样本村庄的学龄儿童，并向这些儿童的任课教师发放问卷。问卷中，我们要求被访谈的教师填写他们所知晓的本学区的各种教师维权事件。我们根据教师们所提供的信息，再逐一进行核对清理。对于其中的疑问，我们进行了电话和实地回访，最终得到了一个农村教师维权的数据库。不过，这个数据收集的方法会遗漏掉一些规模小、强度低的维权活动信息，因此本文在汇报统计结果的时候，也主要分析那些具有一定参与规模和行动强度的上访事件。

名方式则不算)；二是上访诉求的最高对象层级达到了乡镇、县级或者县以上的教育行政部门或者政府部门，即乡镇学区、乡镇政府、县教育局、县级政府或者县以上教育部门、县以上党委政府部门中的一级或者多级。<sup>3</sup>

农村教师上访行动的发生原因、规模、结果、诉求的方式在事件之间以及同一事件内部(时序上的演化)都有不同的特点。为了更准确地描述教师上访维权的行为特点，下文首先以“上访事件”为单位进行简单的统计描述；其次，以每个调查年度中所发生的“上访行动”为单位，考察“上访事件”的时间变化趋势。

### (一)“上访事件”的特点

我们的调查中所统计到的事件最早发生在 1991 年，最晚到 2006 年。又因事件的持续时间不同，其结束时间也有差异。本文仅统计结束时间在 2000 年至 2006 年之间的事件。统计结果显示，满足上述限制条件的事件有 42 起<sup>4</sup>。这些事件持续时间在 1 至 11 年不等，涉及 23 个学区，占样本学区总数的 46%。概括来讲，这些事件有如下特征：

1. 起止年份和持续时间的分布特点。从统计来看，42 起事件中，开始时间在 2000 年、2003 年和 2005 年的事件较多，各有 6 起(表 1)；持续 3 年及 3 年以下的事件占到事件总数的 71%；其中，持续 1 年的事件数最多，有 16 起。这也就是说，伴随着基础教育财政体制的变迁，教师群体的上访事件在逐渐增多，而且大多数事件的持续周期在 1 到 3 年之内。

由于调查时间的限制，数据中所反映的结束时间在 2006 年并不一定代表该事件到此为止。因此，如果排除 2006 年新发生的和仍在持续的事件，截止到 2005 年底，已经结束的事件有 29 起。而且，通过对比表 1 和表 2 可以发现，持续最长的 3 起事件到 2005 年底还没有结束，2006 年上半年仍在持续的事件为 13 起。这说明 2006 年教师上访活动仍然比较频繁。

表 1 教师上访事件开始年份的分布特征

开始年份	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	总计
事件数	1	3	3	2	6	3	4	6	5	6	3	42

<sup>3</sup> 这里不讨论单纯地采取“罢课”形式的维权抗议行动。

<sup>4</sup> 抽样调查统计到的“事件”(即不限定条件的事件总数)总共有 286 件。

注：仅包括开始时间在 2006 年之前、结束时间在 2000 年之后的上访事件。

表 2 教师上访事件持续时间的分布特征

持续年限	1	2	3	4	5	6	7	10	11	总计
事件数	16	10	4	3	2	3	1	2	1	42
2005 年底前 结束的事件	13	7	2	2	1	3	1	0	0	29

2. 教师待遇问题是诱发教师集体上访的主要因素。总结起来，可以分为两类：一类是因教师基本待遇未满足而引发的上访行为，如拖欠教师基本工资、看病费用报销难；一类是教师群体内外待遇相对分配不公平而催生的集体上访行为，如教师待遇不合理、招考不合理、职称评定不公、奖金和津贴发放不公等。这两类都属于以“经济利益”为主题的诉求。

根据我们对引发 42 起事件的初始行动的原因的统计可以看出（表 3），“拖欠教师工资”出现的频率最高，27 次；其次是教师待遇不合理，11 次；再次是看病费用报销难和教师招考不合理，分别为 6 次。而且 1996-1999 年新开始的事件一共有 9 起，其中 7 起的原因之一就是“拖欠教师基本工资”，比重达 78%，到了 2000-2002 年期间，这个比重为 76.9%；到 2003-2006 年期间，该比重为 50%。相反，在 2000 年之后，教师待遇不合理、招考不合理成为事件发生的重要因素；且在 2003-2006 年期间，“看病费用报销难”也是一个重要因素。说明 2002 年之前，教师诉求的原因主要是基本待遇未得到满足。2002 年之后，教师群体诉求的原因开始多重化，除了基本待遇未满足的问题，也有教师群体内外部待遇不公平的问题。

表 3 事件起始原因统计表（1996-2006 年）

原因	1996- 1999	2000- 2002	2003- 2006	总计
拖欠教师工资	7	10	10	27
看病费用报销难	0	1	5	6
学校财务问题	1	1	2	4
学校奖金和津贴发放不公	1	2	1	4
评职称不公平	1	1	3	5
教师调动不合理	2	1	1	4
学校教学方法不合理	1	1	0	2
校长的领导方式不恰当	0	1	0	1

工作业绩考核和优秀评定不公平	2	0	0	2
教师待遇不合理	1	5	5	11
教师分配不合理	1	2	0	3
教师招考不合理	0	3	3	6
学历不被承认	1	0	0	1

注：因一起事件发生的原因是多重，这里对各类原因频率的合计并不等于事件的总数。

3. 上访对象级别在 2002 年之后开始上升。首先是初始上访对象在 2002 年前后的变化。从表 4 的统计来看，2003 年之后，最先向“乡镇政府领导”上访的事件减少至零；而最先向“学区领导”上访的事件数增加；且 2003 年开始出现最先向“县政府领导”、“县以上教育部门领导”、“县以上政府”上访的事件。这与 2002 年之后开始实行的教师工资“县级统筹”的教育财政体制在时间上是一致的；其次，从同一个事件发生的过程中上访对象的变化来看，上访对象达到县级政府、县以上教育部门或者县级以上政府的事件有 30 起，其中在两年之内达到的有 27 起，占 90%；在两年以上时间内达到的有 3 起，而且这 3 起事件都始于 2000 年之前。也就是说，2000 年之后所发生的事件，上访对象达到县级以及县以上教育行政部门或政府所用的时间不超过两年。

表 4 事件的初始上访对象统计

初始上访对象	2000 年之前	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	总计
校长	6	4	3	3	1	2	2		21
学区领导	1				1	1	2		5
县教育局							1	1	2
县以上教育部门						1	1		2
乡镇政府	2	2		1	3				8
县级政府					1	1		1	3
县以上政府								1	1
合计	9	6	3	4	6	5	6	3	42

注：初始上访对象是指该起事件最初发生时最先诉求的对象。

表 5 上访对象达到县级政府、县以上政府或者县以上教育部门的事件统计

所用时间	2000 年之前	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	总计
未至该级别	3	2		1	3	1	2		12
一年	2	4	1	1	3	4	4	3	22
两年	1		2	2					5
两年以上	3								3

4. 教师群体上访的规模有扩大化的趋势。从表 6 上访事件的初始规模来看, 2002 年以后 50 人以下规模的事件有减少的趋势, 而且 2002 年开始出现初始规模在 50 人以上的事件。从表 7 可以看出, 有 15 起事件的最大规模超过 50 人, 10 起事件的规模在 30-50 人之间, 4 起事件的规模在 20-30 人之间, 剩余 12 起事件的规模在 20 人以下。从表 6 和表 7 的对比可以发现, 有 7 起事件的规模从 50 人以下扩大到 50 人以上。其中, 有 6 起事件的开始时间在 2002 年底之前。而这 6 起事件中, 又有 5 起是在 2002 年及以后年份才达到 50 人以上规模的。由此可以发现, 2002 年之后, 教师群体上访的规模开始增加。且越晚近发生的事件, 规模的上升速度越快 (见表 8)。

表 6 上访事件的最初规模统计

初始规模	2000 之前	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	总计
10 人以下	6			2					8
10-20 人	1	3	1		2	1	4	1	13
20-30 人		1				2			3
30-50 人	2	2	2		3	1			10
50 人以上				2	1	1	2	2	8
合计	9	6	3	4	6	5	6	3	42

表 7 上访事件内的最大规模统计

最大规模	2000 之前	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	总计
10-20 人	1	3			2	1	4	1	12
20-30 人	1		1			2			4
30-50 人	3	1	2	1	3				10
50 人以上	3	2		3	1	2	2	2	15

注: 该表中的年份为事件的开始时间。因一起事件的最大规模缺失, 事件数加总后仅为 41。

表 8 最大规模扩至 50 人以上的事件

事件序号	开始时间	最初规模	规模变化的年份	最大规模
1	1997	10 人以下	2002	50 人以上
2	1997	10 人以下	2005	50 人以上
3	1998	10-20 人	1999	50 人以上
4	2000	30-50 人	2004	50 人以上
5	2000	30-50 人	2006	50 人以上
6	2002	10-20 人	2006	50 人以上
7	2004	30-50 人	2005	50 人以上

5. 诉求的结果。从表 9 和表 10 可以看出，诉求结果的好坏和上访对象的级别高低、规模的大小并没有特别明显的关系。但是总体而言，上访者虽然倾向于诉求于较高级别的政府部门，但是得到满意结果的可能性并不会增加；上访的规模扩大更容易达到满意的结果。

**表 9 上访结果与上访对象（事件内最高级别）的关系**

上访对象 最高级别	满 意	不满 意	问题解决组织者 遭报复	问题没解决组织 者遭报复	总 计
县以上政府	5	12	1	1	19
县以上教育部门	1	3			4
县级政府		4			4
县以上教育部门和 县级政府（共存）	2				2
县级教育局	1			1	2
乡镇政府	1	3			4
学区	1	4			5

注：该表统计的是相应的事件数，各类加总后为 42。

**表 10 上访结果与上访规模（事件内最大规模）的关系**

上访者 最大规模	满意	不满意	问题解决组织者 遭报复	问题没解决组 织者遭报复	总计
10-20 人	2	8	1	1	12
20-30 人	1	3			4
30-50 人	1	9			10
50 人以上	6	9		1	16
合计	10	29	1	2	42

此外，从诉求结果与上访原因的关系看，得到满意结果的事件 10 起，有 8 起事件的起因是“拖欠教师基本工资”；而结果“不满意”事件的发生原因开始呈现多重性，除了“拖欠教师基本工资”，也有“教师招考不合理”、“教师待遇不合理”、“看病费用报销难”、“教师调动不合理”、“教师奖金评定不公”等影响教师群体内外部公平的因素<sup>5</sup>。

<sup>5</sup> 最后也有 3 起事件的结果是“组织者遭到了报复”，原因是“学历不被承认”、“奖金评定不公”、“拖欠教师基本工资”。

## (二) “上访事件”的变化趋势

前文以逐个完整的“上访事件”为单位来考察教师集体性上访行动的原因、规模和诉求方式等特征。为了分析调查年度（2000年至2006年上半年）中上访活动的时间变化趋势，我们对于各个上访事件在不同年度的活动情况进行了分解。这里，在某一个调查年度中的上访活动需满足规模在10人以上、诉求对象的级别在乡镇学区及其学区之上的教育行政部门或者政府部门，不满足这两个条件的上访活动不再统计。也就是说，对于同一个上访事件，在其持续的多个年度中，可能只有部分年份才能够满足该条件，那么不能达到这两个前提的活动，在相应的调查年度中不在统计范围之内。之所以如此处理数据，主要是为了保持跨年度的统计可比性。统计结果显示，2000年至2006年间，满足上述条件的上访活动一共有73个<sup>6</sup>，涉及20个学区。注意，对于同一个上访事件来说，参与维权的教师在同一年份内，可能会发起多次上访活动，我们的调查数据尚无法显示具体频次的信息。故而，只能在每一个调查年度中，将在同一个事件内部达到前面要求的上访活动记为“一个上访活动”。

1. 上访规模的演变特征。从表11中可以看出，上访规模在50人以上的活动个数一直在上升；规模在30-50人的上访活动在2003年底之前一直呈上升态势，2003年之后开始下降；规模在10-20人的事件数在2003-2005年期间也较多。即，大规模上访活动越来越多，中等规模活动开始减少，小规模活动频发。再次验证了上访规模扩大的变化特征。

表11 上访活动在规模和时间上的分布（2000-2006年）

年份	10-20人	20-30人	30-50人	50人以上	总计
2000	5	3	2		10
2001	2	2	3	1	8
2002	2		4	3	9
2003	6		5	2	13
2004	5	2	2	3	12
2005	6		1	5	12
2006	2	1	1	5	9

2. 上访对象的变化特征。表12统计了2000-2002年和2003-2006年两个时

<sup>6</sup> 这里也有维权行动借助于法律、新闻媒体和罢课的方式向教育部门或者党委政府部门抗议的。另外，也有单独仅借助于法律、新闻媒体和罢课等方式、规模在10人之上的维权行动14次，



间段内的上访对象出现的频率。从中可以发现：2000-2002 年期间，向“乡镇政府”、“县教育局”和“县以上教育部门”上访的频率较高；而 2003-2006 年期间，向“学区领导”、“县教育局”、“县政府”和“县以上教育部门”上访的频率较高。这说明，较早年份教师群体上访的对象主要是乡镇政府和教育行政部门，而 2002 年之后，除了教育行政部门，县级政府成为教师上访的一个重要的诉求对象。并且，所有 50 人以上的上访活动中，到“县/区教育局”、“县以上教育部门”和“县政府”上访的频率较高，这也能说明上访的规模越大，越倾向于向高级别的政府或者教育行政部门上访。

表 12 上访活动的诉求对象分阶段频率统计表

上访对象	2000-2002 年		2003-2006 年	
		其中规模在 50 人以上		其中规模在 50 人以上
学区领导	15	3	25	7
乡镇政府	18	1	22	7
县/区教育局	20	4	23	10
县政府	15	2	26	8
县以上教育部门	17	3	23	9
县以上政府	12	1	17	5
<b>上访总次数</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	<b>46</b>	<b>15</b>

### （三）罢课行动分析

实地调查数据显示，教师群体不仅通过上访来维护自己的权益，有时也会采取罢课的形式进行抗议。在上文提及的 42 起事件中，有 10 起伴随着罢课。这 10 起事件的开始时间都较早，大部分在 2000 年底之前。而且伴随罢课的上访行动在 2000-2002 年期间出现的频率较高，1999 年、2003 年和 2005 年出现的频率次之。

这些伴随罢课的上访事件的诱因基本上都是“拖欠教师基本工资”。相比之下，伴随罢课的上访事件的参与人数规模会大于那些不伴随罢课的上访事件，上访对象的行政级别也较高。在这 10 起事件所持续的各个调查年度中，一共出现 21 个伴随着罢课的上访活动（即一起事件内部在同一个调查年度的上访活动算为“一个活动”）。其中，8 个活动的规模在 50 人以上，14 个活动的规模在 30 人

以上。另外，伴随罢课的事件的上访对象大部分会上升至县政府、县以上教育部门或者县以上政府。

尽管伴随罢课的上访事件对地方政府造成了较大的压力，但是这 10 起事件的最终结果却并不乐观，仅有 3 起事件得到了满意的结果，7 起事件的结果并不满意，而且有一起事件的组织者遭到了打击报复。

此外，还有 3 起没有伴随上访、单纯的罢课事件。其起始原因分别是“拖欠教师基本工资”、“学校财务问题”和“教师待遇不合理”，规模也在 30-50 人之间，而且有 2 起罢课事件的结果是“满意”的。

当然，除了上访与罢课，也有上访者诉诸于媒体或者借助于法律来维护权益。教师通常是在向教育部门或者政府部门上访时，利用这些方式以扩大上访行动的社会影响力。

此外，根据实地调查的经验，在 2002 年以前围绕着教师待遇问题的农村教师上访事件中，既包含公办教师，也包含代课教师。在 2002 年以后，一些规模较大的上访事件主要是由代课教师发起的。这可能是由于在“以县为主”体制确立之后，公办教师的工资逐步得到了保障，公办教师与代课教师之间的待遇差距逐渐拉大造成的。当然，上文所描述的仅仅是农村教师的情况，如果考虑到城市学校的话，那么情况就会更加复杂一些。比如，一些国有企业下属学校转制导致的教师待遇问题，民办学校转制中的教师编制问题，都是近年来触发教师上访的缘由。此外，在教师绩效工资制度开始实施后，教师集体性维权活动的总体特征再次发生了转变。2009 年在全国范围内出现的教师集体上访活动基本上是以公办教师（或者公办退休教师）为主，这种现象值得我们进一步反思其深层的制度根源。

## 二、教师上访事件发生的背景因素分析

自 2001 年开始，中央实施了“以县为主”的教育财政体制改革，就是为了确保教师工资的发放，稳定农村的师资队伍。但是，按照上文的统计分析，2002 年之后比 2002 年之前，教师集体性上访发生的地域范围在增加，规模在提高，诉求对象越来越倾向于更高级别的政府部门。集体性上访之所以会加剧，源于两方面的因素：一是政府和教育体系内部的利益分配所产生的冲突更为复杂；二是

教师集体行动能力在增强。

## （一）政府和教育体系内部的利益分配冲突

### 1. 地方政府教育投入的积极性不高

无论是在分级办学的体制下，还是在“以县为主”的时期，基层政府对于农村教育的投入不足都是中西部地区的普遍现象。由于投入不足，直接导致了两方面的问题：

（1）公办教师的实际待遇低于公务员（预算内工资水平），并不能保证按时、足额发放。<sup>[2-3]</sup>在甲省，这个问题在分级办学时期尤为突出。许多乡镇由于无法足额收取包括农业税在内的各类农村税费，财政资金紧张，就直接给教师下达税费征收指标。然后，再视税费征收任务完成的多寡，给教师发工资，拖延几个月、甚至半年不发工资的情况时有发生。

（2）农村公办教师缺编，导致农村学校大量聘用代课教师，而代课教师的待遇普遍低于公办教师。在我们的调查样本中，代课教师的平均工资只有公办教师的 1/4 左右。因此，一名正式教师的工资可以请 3 到 4 名代课教师，基层政府为缓解财政支出压力，有动力低薪雇佣代课教师。<sup>[4-8]</sup>

按照官方统计，2008 年全国范围内代课教师有 354,084 人，甲省有 16,732 人，所占比例大概为全国的 4.72%；其中，小学代课教师占岗位教师的比例为 11.04%，位居全国之首；初中代课教师占岗位教师的比例为 2.97%，也是少数几个比较高比例的省份之一。在本文的农村抽样学区之中，一共有 14 个乡镇学区的小学代课教师和招聘教师的比例占到小学教师总数的 20% 以上，个别的达到了 60%。初中代课教师的比例则明显低于小学。

实际上，对于代课教师问题，各级教育部门一直无法给出很好的解决方案，政府部门之间也难以达成一致意见。比如，甲省在 2008 年出台《关于退养民办教师生活补助标准的通知》，提高了 1984 年底在册的退养民办教师的生活补助水平。但是，为了出台这个政策，教育部门和财政部门进行了长期的谈判。

在这种情况下，代课教师上访、教师集体上访事件不断在各个县出现，影响了教师队伍的正常秩序和社会稳定。而且近年来，上访教师的人员组成结构和上访手段都出现了一些变化。例如，学历资格达标、要求转为正式教师的年轻代课

教师也加入了上访的队伍；还有一些学历达标的教师先占住代课教师的位置，然后再利用《劳动法》状告政府，要求上“三险”，提高福利待遇。

## 2. 行政部门对于教师人事管理的过度干预

政府部门对于教师人事管理的过度干预，导致公办教师资源配置的严重不均衡和教师激励体制的扭曲。这也表现为三方面的问题：（1）即使是全县总体上公办教师已经满编，偏远农村学校也依然要靠代课教师来保持运转。每年新录用的公办教师要么通过活动各种社会关系，被分配到县镇所在地的学校；要么虽然分配到边远学校，但是很快就又调回了县镇学校。例如，在甲省 K 县的访谈中，教育局局长表示，新分配的教师中只有一半可以分配到缺编的农村学校，而在分配后的 2-3 年之内，又会有将近半数的新教师从缺编的偏远学校调入超编的县镇学校。

（2）教师录用、分配、调动的过程中存在权钱交易的现象，引起许多教师和社会人士（特别是待业的大中专毕业生）的不满情绪。例如，在从农村学校调动进城、或者从村小调往乡镇中心学校的问题上，各县所采取的政策差异很大。只有少数县能够做到按照考试成绩来决定教师的调动。而一些党委政府部门的领导干部利用权力之便，通过教师的录用、调配收受贿赂，结果诱发了不稳定因素。

（3）在教师的评优选先、职称评定等环节上，同样存在许多不健康的现象，造成了“教学业绩不如社会关系管用”的消极现象，影响了教育的绩效和教师队伍的稳定发展。

### （二）分权化的体制与教师的集体上访

在分级办学的时期，待遇不高虽然不利于教师队伍的积极性和稳定性，却不一定引致集体性的上访，特别是一些大规模的上访串联活动。

1. 在财政和人事权力分散化的前提下，公办教师或代课教师内部在待遇和聘用来源方面实际上是参差不齐的，难以形成集体行动。广泛的集体性行动需要一定的前提。首先，参与者需要具有一致性的利益问题。尽管教师的待遇普遍偏低，但是在财政分权的体制下，教师待遇在学校内部和学校之间存在较大差距，因此教师个体间的诉求不容易统一起来，难以集体行动；其次，导致利益冲突的行政主体的同一性。为了解决师资不足的问题，县政府、县教育局、乡镇政府、乡镇学区、村委会或学校都在不同数量规模上聘用代课教师，各自的聘用条件、

时间皆不相同。如果是不同的乡镇政府、教育管理部门、学校、村委会所做出的决策（谁出的政策，就找谁解决问题），那么即使发生上访活动，也分散在不同的地域单元之内，而难以演变成跨地区的集体性行动。

2. 在分权化的体制下，乡镇政府、教育局和乡镇学区各自承担了一部分的责任，从而减缓了教师向更高的行政单位进行上访的可能性，有利于将矛盾化解在基层。同时，从化解矛盾的角度看，越是基层的单位，其行政权力越小，对上访活动的反应就越敏感。在自身财力许可的前提下，就更有积极性、也容易以更低的成本来缓解矛盾。

对于行政级别较高的政府，一方面，一般性的上访活动难以对其造成足够的压力，结果就在客观上要求教师提高上访的群体规模；另一方面，更高级别的政府在出台一些政策方面更加谨慎，因为牵涉面较宽，考虑的因素更加复杂，所以政策的反应就比较迟缓。此外，县级及其以上级别政府有权采取强硬措施压制上访活动，但结果只能是在长期内激化了矛盾。

3. 在分权化的体制下，基层各单位都有一定的财政自主权和人事管理权限，因此更容易建立学校/学区层面上的激励机制（包括津补贴的发放和人事调动）。相应地，基层单位的主要负责人也具备一定的自主权（政策手段）来确保教师队伍的稳定。

李小土等（2010）所做的研究发现，人事权力的配置与教师激励机制存在密切的关系。<sup>[9]</sup>由县教育局任命学区校长、并且学区校长调配学区内教师的权力格局，比较有利于基层教师激励机制的建立；而人事权力的过度集中，或者县教育局和乡镇政府进行交叉控制，都不利于基层学区对教师的业务管理与激励。相对而言，由乡镇政府同时掌握学区校长的任命权和教师调配权，优于过度集中和交叉控制。因此，在财政集权和人事体制集权过程中，教师的激励机制就会被扭曲。这不仅引起了教师队伍内部的矛盾，也导致了基层单位的负责人丧失自主权，最终只能把矛盾上推。

4. 小规模上访活动的存在，也有一定的积极意义。分权化的体制内，由于行政部门和教育管理部门之间的责权利没有完全清晰的划分，一些小规模的上访不断发生，其实是教育管理者和乡镇政府之间的权力平衡所需要的。

我们在调查中发现，一些乡镇学区的领导为了向乡镇政府争取更多的自主权

力，就在暗中支持教师发起维权活动，并向县政府夸大风险信号，迫使乡镇政府让步。这里，教育管理部门的中层干部和教师们站在一条战线上，增强了抗议行动的效果。不过，由于基层教育部门的负责人直接介入了维权活动，他们也有动力将教师维权活动的规模和强度控制在一定的范围之内，而不会纵容维权活动无限制的升级。

一旦权力集中到县政府，教师人事安排的问题同样会成为县级领导之间权力博弈的筹码。调研发现，甲省 G 县的县委书记在离任前夕，大量调动农村教师进城，结果被其他的县委常委抓住把柄，并将消息透露出去，引发教师群体和待业大学生的集体抗议。在这种情况下，虽然抗议行动也在客观上遏制了人事权力的滥用，但是由于规模较大，则在事态控制方面有一定的难度，所引致的后果也比较复杂。

### **（三）财政集权与教师群体不稳定因素的加剧**

伴随着教育财政体制的集权化改革，公办教师工资发放体制集中到了县级政府，这容易引起如下几方面的不稳定因素：

1. 自农村税费体制改革开始，乡镇政府和农村学校的收费权被削弱，县财政却不愿意承担代课教师的工资，于是强行裁撤代课教师，矛盾被激化。这方面的例子在全国范围内都存在。我们在吉林、湖北、甘肃等省，都发现了 2002-2003 年前后，被裁撤代课教师的大规模抗议事件。

2. 在“以县为主”的体制下，县财政被迫承担了部分代课教师的工资投入，即所谓县聘代课教师。但是，随着公办教师工资的上涨，与县聘代课教师的待遇差距逐渐拉大，引起持续性的集体上访。在甲省 G 县，自 2002 年以来，县聘代课教师就开始全县串联，集体上访，要求涨工资。尽管县政府在压力之下，将月工资水平从 300 元提高到 450 元，但是代课教师集体上访的活动并没有停止。

3. 2002 年，甲省政府曾要求地方停止招收代课教师。但是，2002 年以来，公办教师的工资水平越来越高，地方领导聘用代课教师的积极性反而上升，以压低人员性经费投入。结果，代课教师队伍不但没有缩减的趋向，反而越来越大。

根据我们的访谈，甲省曾于 2003 年进行过一次统计，代课教师有 31,831 人。但是到 2005 年再次统计时，按照“进一个师范生辞退一名代课教师”的规定，

应该减少到 21,000 人左右，但是统计出来有 28,000 人之多。当然，这仅仅是一个内部的统计数据。

4. 裁撤代课教师的同时，“普九”攻坚却在客观上要求增加教师的数量。于是，甲省的部分县政府通过临时招聘大中专毕业生的方式来补充师资。这些新招聘教师的不稳定性比传统意义上的农村代课教师更严重，因为他们和新任公办教师基本站在同一条起跑线上，心理上的不平衡感很强。一些县政府在招聘之时，作出按照一定条件转正的承诺，最后难以兑现，激化事态。

2005 年，在甲省 J 县发生了 600 多名招聘教师到县政府集体上访的事件。这也是在调查样本县中最大人数规模的上访活动。上访的理由有两方面：一是招聘教师的待遇过低；二是前任县长作出容许教师转正的承诺，而现任县长却不认账。事后，县政府采取了高压手段来控制事态，引起了教师内部对政府的普遍不满情绪。

5. 对于部分地区的公办教师，在县发工资之后，与公务员待遇的差距依然存在。工资差距在不同的县各不相同，调研中最为悬殊的县域内部差距是每月 2000 元。这个问题在中部地区更加严重，甲省的情况则要好一些。此外，一些地方政府在医疗、养老保障方面，对公务员和教师采取不同的政策措施。一些欠发达地区的县政府从在岗公办教师的工资中，扣除一定比例作为教师的养老保险金，同时又用这部分资金给退休教师发工资。这些做法都会触发公办教师的集体上访。

在乡镇发工资的时代，公办教师待遇虽然也不高，但是各个学校之间参差不齐，所以难以集体行动。在一些中等发达地区，一些教学成绩优秀的农村学校，通过招收大量的择校生，来获取预算外事业性收入。在第一线教学的骨干教师，工资待遇远低于奖金收入。比如，在湖北的 J 县，我们发现一名优秀的农村初中教师骨干在 2000 年时，校内各种收入总和可达每月 2500 元，这实际上相当于乡镇政府公务员账面工资的 3 倍。但是，在统发工资和免杂费之后，公办教师之间的收入差距迅速缩小，优质师资的收入明显下降，教师收入出现了普遍低于公务员的状况。

6. 财政集权导致教育人事体制的过度集权，从而使得教师激励体制进一步被扭曲。李小土等人（2008）的研究发现，实行这些政策之后，乡镇政府逐步退出了农村教育的人事管理，取而代之的主要是县委组织部和县教育局，只有部分

地区实现了教育系统内分权的模式<sup>[10]</sup>。教育人事权限的集中,使得农村学区校长的任命、村小校长的任命和教师的分配与调动,都进一步控制在县级政府手中。在这种情况下,县级政府部门对教育体系内部的过度干预就难以避免了。结果,乡镇政府和农村学校的领导既缺乏积极性,也缺乏相应的政策措施,来稳定农村的教师队伍。

### 三、结语

自 2008 年以来,伴随着义务教育免费政策在城市和农村的全面实施,中央推行了教师绩效工资制度改革,对教师的津补贴制度进行了规范,同时提高了公办教师(特别是义务教育阶段的教师)的工资待遇,也使得教师工资与公务员工资之间的硬性挂钩机制被进一步强化。然而,这一改革举措却引起了全国多个省份教师(包括退休教师)的集体性上访活动。例如,各地区执行政策的步调不一致,导致临近县市的教师工资出现了较大差异;部分高中阶段教师以及城市学校教师的津补贴的实际水平下降;在岗教师工资上涨的同时,退休教师的相对工资水平下降;等等。尽管教师抗议的原因各异,从跨区域集体行动能力的角度来看,此次的抗议强度明显高于世纪之交因工资拖欠而导致的教师维权上访活动。这个现象值得决策部门反思。

尽管 2009 年全国各地的教师集体性维权行动最终趋于缓和,但是教师绩效工资制度在现实执行中却并不顺利。本应依据绩效考核发放的工资部分往往只能采取平均分配的方式,绩效工资制度被虚化。一些学校在对教师工资进行二次分配的时候,往往由于部分教师的抵制而流产。为此,县级政府把教师的绩效工资集中起来,再根据考核结果进行统一发放,但却引起了全县教师的集体抗议。实际上,在甲省的调查样本学区中,许多学区在免杂费政策实施之前都采取了各种与教师收入水平挂钩的奖惩措施,只要业绩考核和奖惩制度合理,就不会引起教师的集体抗议。究其原因,这些奖惩措施的资金来源往往都是学校的各种收费收入,而收费的水平取决于学校的办学质量。一旦学校依赖财政拨款来进行奖惩,而拨款总额却与学校的办学质量无关,则奖惩制度在教师内部就难以执行了。

自 2008 年教师工资制度改革之后,教师的基本工资标准至 2014 年一直没有提高。近年来,教师的集体抗议行动又有再次抬头的趋势。特别是东部和中部地



区的一些县市，接连不断地出现了县域内部乃至跨县的罢课、上访活动。抗议活动往往是由高中教师策动，随后扩散到义务教育部门，乃至出现了全县内部许多学校连续罢课数日的情况。这种情况在 2008 年之前是非常罕见的。

本文的研究表明，教师上访维权事件的发生遵循一定的内在逻辑，单纯依靠增加财政投入，并不能够保证教师队伍的稳定。事实上，如果仅仅为了缓解政府、事业单位因为收费而引起的社会冲突（学生家长因不满高收费政策而采取的上访行动），就限制收费的自主权，那么就有可能导致政府、教育部门内部的利益分配冲突，诱发财政供养队伍内部的不稳定。随着事业单位内部调节教师收入水平的能力下降，公务员、公办教师、代课教师之间利益分配关系变得更加复杂；同时，教师群体本身的集体性维权行动能力却因为工资制度的财政集权而被强化。换言之，在一定的条件下，社会维稳目标（控制社会人员的上访）和政府内部的维稳目标（控制教师的上访）是相互冲突的。对于教育部门的财政集权程度实际上是在这两个维稳目标之间摇摆。

为了降低教师队伍的维稳风险，决策部门有必要考虑对事业单位绩效工资制度进行市场化导向的改革，增加基层单位的经费自主权和工资水平的灵活度，而不是继续强化 2008 年的政策思路。

## 参考文献：

- [1]陈黎明. 教师群访事件的政策基因[J]. 瞭望新闻周刊, 2009(8).
- [2]杨建芳. 基础教育教师收入对师资供给的影响[J]. 教育学报, 2009, 5(2).
- [3]杨玉春. 中小学教师待遇问题调研报告[J]. 当代教育科学, 2009(5).
- [4]庞丽娟, 韩小雨. 我国农村代课教师: 现实状况及政策建议[J]. 教育发展研究, 2007(2B);
- [5]柴江. 西部农村代课教师生存现状调查[J]. 现代中小学教育, 2007(7).
- [6]安雪慧, 颀俊祥. 西部农村代课教师发展现状调查[J]. 教师教育研究, 2008(1).
- [7]张兆芹, 徐炜. 关于深圳市代课教师制度的思考[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2008, 25(6).
- [8]柴江. 西北农村地区代课教师的变化——基于2000~2007年的调查[J]. 上海教育科研, 2009(5).
- [9]李小土, 刘明兴, 安雪慧. “以县为主”背景下的西部农村教育人事体制和教师激励机制[J]. 教师教育研究, 2010(3).
- [10]李小土, 刘明兴, 安雪慧. 西部农村教育财政改革与人事权力结构的变迁[J]. 北京大学教育评论, 2008, 6(4).

## 上期回顾

2014 年第 11-2 期（总第 99 期）

### “2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”义务教育支出功能分类改革专场会议综述

**摘要：**“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”义务教育支出功能分类改革专场会议由来自北京、浙江、湖北、甘肃、陕西、江苏、云南、河北、山东等地相关政府部门、学校和研究机构的 20 余位与会者参加。在会上，浙江省与会代表分享了推动教育支出功能分类改革的试点经验，其他与会者就该项改革也进行了深入的讨论。本文对相关内容予以综述。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1800 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

---

**主办单位：**北京大学中国教育财政科学研究所

**电子信箱：**[newspaper@ciefr.pku.edu.cn](mailto:newspaper@ciefr.pku.edu.cn)

**责任编辑：**毕建宏      **电 话：**010-6275-9700

**传 真：**010-6275-6183

**微信公众号：**中国教育财政

**地 址：**北京市海淀区颐和园路 5 号

北京大学教育学院楼 413 室（100871）

