

人口波动背景下县域教师编制管理的适应性治理研究

——以江苏省常熟市为例

刘 挺, 朱 婕, 郎 帅

中共苏州市委机构编制委员会办公室课题组, 江苏 苏州

收稿日期: 2025年9月29日; 录用日期: 2025年10月26日; 发布日期: 2025年11月3日

摘 要

人口结构的系统性变迁正对我国县域公共服务供给体系构成深刻挑战, 其中, 教师编制管理的“路径依赖”与人口波动的“高不确定性”之间的矛盾尤为突出。传统的静态、刚性编制管理范式在应对学龄人口“总量缓降、结构失衡、时空错配”的新常态时, 显现出明显的适应性不足, 引致结构性缺员与隐性冗余并存的资源错配困境。本文以江苏省常熟市为典型案例, 首先构建一个整合了“总量-结构-空间-时点”(TSSS)的四维分析框架, 以系统性地解构人口波动向教师需求传导过程中的非线性动力机制, 包括滞后效应、错峰效应与刚性约束。实证分析表明, 常熟市正经历由人口波动传导滞后性引发的学段错峰, 并叠加了新课改引致的学科结构性短缺、城镇化进程中的空间极化以及学期运行中的时点性缺岗等多重压力。为回应此治理困境, 本文尝试建构一套名为“常熟方案”的适应性治理模型。该模型以“数据驱动预测-多主体协同的调节-制度化的学习反思”为核心逻辑, 通过设计一系列体现“制度修补”(institutional bricolage)思路的耦合制度工具, 如“教师需求年度滚动预测”、“编制周转使用机制”、“跨学段发展与教师共享”等, 旨在塑造一个兼具弹性、韧性与效率的教师资源动态配置新范式。本研究旨在将适应性治理理论引入教师编制管理领域, 为破解不确定环境下的公共资源配置难题, 提出了一个旨在融合理论解释与实践操作的分析框架与制度构想。

关键词

适应性治理, 教师编制, 动态均衡, 制度韧性, 常熟市

Research on Adaptive Governance of County Teacher Staffing Management under the Background of Population Fluctuations

—Taking Changshu City of Jiangsu Province as an Example

Ting Liu, Jie Zhu, Shuai Lang

Research Group of the Office of the Institutional Compiling Committee of the CPC Suzhou Municipal Committee, Suzhou Jiangsu

Received: September 29, 2025; accepted: October 26, 2025; published: November 3, 2025

Abstract

Systemic changes in demographic structure are posing profound challenges to the public service supply system in China's counties, wherein the contradiction between the institutional inertia and "path dependence" characteristic of teacher staffing management and the high uncertainty of population fluctuations is particularly prominent. The traditional static, rigid paradigm of staffing management demonstrates clear adaptive insufficiency when responding to the "new normal" of a school-age population marked by a slow decline in total numbers, structural imbalance, and spatio-temporal mismatch. This leads to a resource mismatch dilemma where structural shortages and hidden redundancies coexist. Taking Changshu City in Jiangsu Province as a typical case, this paper first constructs a four-dimensional analytical framework integrating "Total-Structure-Space-Timepoint" (TSSS) to systematically deconstruct the non-linear dynamic mechanisms—including lag effects, staggering effects, and rigid constraints, in the transmission process from population fluctuations to teacher demand. Empirical analysis shows that Changshu is experiencing staggered peaks across school stages caused by the transmission lag of population fluctuations, superimposed with multiple pressures such as structural subject shortages induced by new curriculum reform, spatial polarization in the urbanization process, and point-in-time vacancies during the academic term. To respond to this governance dilemma, this paper attempts to construct an adaptive governance model named the "Changshu Solution." This model, with "data-driven forecasting, multi-stakeholder coordinated adjustment, and institutionalized learning and reflection" as its core logic, aims to shape a new paradigm for dynamic teacher resource allocation that is flexible, resilient, and efficient. This is achieved by designing a series of coupled institutional tools that reflect the idea of "institutional bricolage," such as "annual rolling forecasts of teacher demand," a "revolving staffing mechanism," and "cross-level development and teacher sharing." This research aims to introduce adaptive governance theory into the field of teacher staffing management, proposing an analytical framework and institutional blueprint that integrates theoretical explanation with practical operation to solve the problem of public resource allocation in uncertain environments.

Keywords

Adaptive Governance, Teacher Staffing, Dynamic Balance, Institutional Resilience, Changshu City

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 导论

1.1. 研究背景

我们正处在一个人口结构发生深刻而渐进变迁的时代，这一变迁正挑战着诸多建立在“持续增长”预期之上的治理框架。在基础教育领域，这一挑战尤为突出地体现为教师编制管理制度的适应性危机。作为一项脱胎于计划经济并服务于教育规模快速扩张时代的制度遗产，其核心逻辑——“静态核编、按

需增补”——在过去数十年中，对于支撑教育体系的量的扩张发挥了重要作用。然而，当人口动态呈现出总量见顶、区域分化、结构波动的复杂景观时，这一治理范式的内在刚性与滞后性，便使其与现实需求之间产生了日益深刻的结构性罅隙。一个值得深思的现象是，全国性生源总量的缓降趋势，并未如预期般带来教师管理压力的线性消解，反而将其转化为一种更具内隐性和复杂性的治理难题。在广大的县域单元，主导性的矛盾并非简单的师资过剩，而是一种“总量缓降、结构失衡、空间错配、时点性缺口”并存的复合型困境。此困境的本质，是传统的、基于确定性假设的科层制管理逻辑，与高度不确定、动态变化的环境之间的深刻失配。因此，如何推动教师编制管理从被动的“反应式调节”向主动的“适应性治理”(Adaptive Governance)范式转型，构建一种能够动态学习、灵活响应并维持系统韧性的新机制，便构成了当前一个亟待回应的理论与实践课题。

1.2. 文献梳理

既有的学术探索已为本研究铺就了重要的知识基础。宏观层面，人口经济学界对人口变动趋势及其对教育资源总量的影响进行了富有成效的预测[1]；中观层面，教育管理学界围绕“县管校聘”、集团化办学等教师均衡配置的制度创新进行了广泛探讨[2]；微观层面，公共政策学者则聚焦于编制标准的科学化与精细化核定[3]。

然而，在这幅丰富的学术图景中，仍存在着可供进一步探究的理论间隙。首先，在理论视域上，既有研究或多或少地将教师配置视为一个线性规划或静态均衡问题[4]，未能充分借重复杂性科学与适应性治理理论，来捕捉和阐释不确定性环境下的动态失衡与调适过程。其次，在分析框架上，研究多采取单一维度切入，尚缺乏一个能将人口传导的“时滞性”、学科需求的“结构性”、城镇化引致的“空间性”以及教学运行中的“时点性”等多重变量予以整合的系统性分析框架，这在一定程度上削弱了对问题诊断的深度与全面性。最后，在对策建构上，现有方案常表现为孤立的政策工具建议，而未能提供一套体现“制度修补”(institutional bricolage)思想，将“预测-决策-执行-反馈”等环节有机整合，且权责利清晰的、可操作的制度设计方案。

有鉴于此，本研究试图在三个层面做出边际性的学术努力：理论上，将适应性治理的理念引入教师编制管理研究，构建一个更具动态性和解释力的分析框架；方法上，以常熟为解剖样本，进行“深描”(thick description)，以揭示人口波动向教师需求传导的微观机制；实践上，尝试提出一套系统性的动态均衡治理构想，为破解同类地区的现实困境提供一种可能的解决思路。

1.3. 研究方法 with 案例的选取

本研究采用理论驱动的案例研究方法。江苏省常熟市之所以被选为研究对象，在于其案例本身所蕴含的高度典型性与复杂性。作为中国东部沿海发达县域的缩影，常熟既体现了出生率下降的普遍趋势，又因其强大的经济活力和新市民集聚效应，呈现出剧烈的内部人口时空变动。它因此成为一个观察“总量压力”与“结构性矛盾”如何交织共存的绝佳“自然实验室”。研究的经验材料，源于对常熟市 2020~2025 年教育、公安、统计等部门官方行政数据的梳理，辅以对全市中小学校长、教师的问卷调查，以及对市、镇两级教育与编制管理部门负责人的半结构化深度访谈。本文的论述逻辑将遵循：理论框架的阐述、经验世界的诊断，以及制度方案的建构。

2. 理论分析框架

为超越传统的线性因果思维，我们尝试构建一个“总量-结构-空间-时点”(TSSS)的启发式分析框架。此框架的意图，不在于提供一种普适性的法则，而在于提供一种观察视角，用以揭示教师需求并非人口变化的简单映射，而是一个在多重因素耦合作用下，呈现出非线性、动态性与异质性的复杂涌现

过程。

总量(Total)维度：传导的滞后与错峰。此维度旨在捕捉学龄人口总规模的历时性变化及其在不同学段间的传导。其核心动力机制是“传导滞后”(lag effect)，即出生人口的波动需经特定年限方能传导至基础教育的各个阶段。在人口由增转降的拐点期，这种滞后性必然引致不同学段间教师需求高峰的“错峰现象”，对跨学段的资源调配与整合构成严峻挑战。

结构(Structure)维度：需求的刚性与同构压力。此维度聚焦于由教育政策、课程标准、技术变革等非人口因素所引致的教师队伍内部需求的结构性变化。其核心特征是“需求刚性”(demand rigidity)，即特定学科(如体、音、美、科、心)和特定岗位(如实验员)的设置具有最低标准[5]，无法轻易被替代或削减。这种源于专业化分工和制度规范(如新课改)的刚性需求，与人口总量的增减并不同步，常导致“总量富余”与“结构性短缺”并存的治理悖论。

空间(Space)维度：分布的极化与集聚逻辑。此维度着眼于由城镇化、区域发展战略等引致的学龄人口在地理空间上的集聚与离散。其核心动力是“空间极化”(spatial polarization)，即人口与优质教育资源在空间上的相互强化与集聚，导致“热点学校”与“冷点学校”的师资需求鸿沟持续扩大。在缺乏有效的跨域调配机制时，区域内部的资源错配会因市场的自发逻辑而愈发固化。

时点(Spot)维度：供给的脆弱与随机冲击。此维度关注在学期运行的特定时间节点上，因教师个体原因(孕产、病休、退休)产生的突发性岗位空缺。其核心特征是“供给冲击”(supply shock)，这种冲击具有随机性、时间集中性、影响直接性的特点，对依赖稳定供给的教学秩序构成直接威胁，深刻地考验着一个教育系统的“制度韧性”(Institutional Resilience)。

综上，TSSS 框架所揭示的，是一个由滞后性、刚性、极化和随机冲击共同塑造的复杂治理情境。任何单一维度的政策响应都注定是片面的，唯有建立能够同时应对四维挑战的系统性、适应性治理机制，方能臻于动态均衡之境。

3. 经验诊断：常熟教师资源配置的结构性失衡及其生成逻辑

将 TSSS 分析框架作为透镜，我们得以对常熟市的现实困境进行一番肌理分明的诊断。

3.1. 总量传导的学段错峰：小学“退烧”与初中“高热”的结构性张力

常熟的行政数据清晰地描绘出一幅学段间“冷热不均”的图景：小学入学人数已步入下行通道，而初中在校生规模仍盘踞于历史高位。这一现象，正是 TSSS 框架中“总量传导滞后性”所引发的“学段错峰”在现实中的投影。人口下降的压力波首先抵达小学，但其能量传导至初中尚需时日。在此时间窗口内，若固守传统的“分学段静态核编”模式，则小学师资冗余的风险与初中师资短缺的压力，将不可避免地同步累积。

3.2. 结构性需求的刚性缺口：“副科”与专业岗位的系统性供给赤字

我们的田野调查反复印证了体育、科学、信息技术、心理健康等学科教师的结构性短缺。这并非常熟独有的烦恼，而是“结构维度”需求刚性的普遍体现。新课改对学生全面发展的诉求，使得这些曾被边缘化的“副科”课程成为刚性需求，其在编制核定中的权重却未得到及时、充分的体现。同时，实验员等专业技术岗位长期被“软化”处理，由他科教师兼任，专业性与稳定性皆无从谈起。这种“重主科、轻素养”的编制核定惯性，已然构成了一种系统性的结构性供给赤字。

3.3. 空间分布的极化困境：热点学校的“编制赤字”与乡镇学校的“人力闲置”

常熟的城镇化格局，深刻地塑造了其教育资源的“空间极化”形态。中心城区与新城区的热点学校，

因人口的虹吸效应而学位紧张，教师编制早已捉襟见肘。而部分偏远乡镇学校则因生源外流，面临着教师超编的潜在风险。尽管“县管校聘”的制度框架业已建立，但由于缺乏足够有效的激励与强制性流动机制，教师个体“择优而栖”的理性选择，反而加剧了空间上的失衡，编制在空间维度上的错配难以通过市场的自发调节得到纠正。

3.4. 时点性冲击的应对困境：应急补充机制的制度性缺失

在与校长的访谈中，应对教师临时缺岗几乎被一致地指认为最棘手的日常管理难题之一。现行“内部挖潜”或“临时找人”的应对方式，前者以过度消耗现有师资精力为代价，加剧了在岗教师的职业倦怠；后者则因缺乏统一的质量标准和稳定的待遇保障，引发了聘用标准不一、教学质量难以保障等一系列问题。这暴露了在“时点维度”上，应急反应机制存在制度性缺失与韧性不足。全市层面未能建立一个规范、高效、质量有保障的应急师资补充池，使得各个学校在面对可预期的、频繁发生的供给冲击时，只能采取高成本、低效率的临时性补救措施。

综上所述，常熟的困境并非孤立问题的简单叠加，而是在 TSSS 四维动力机制的共时性作用下，传统静态管理体系系统性失灵的必然产物。破局之道，必须是一场深刻的、旨在构建动态均衡与制度韧性的适应性治理改革。

4. 适应性治理模型的建构：“常熟方案”的制度构想与内在逻辑

为回应上述治理挑战，本研究尝试建构一套旨在实现动态均衡的适应性治理模型——“常熟方案”。此方案并非一系列孤立政策的拼凑，而是一个由“顶层治理架构”、“核心实施路径”与“底层制度保障”构成的、逻辑自洽且相互耦合的制度体系。

4.1. 治理架构：一个多层次、自适应的动态均衡系统

数据驱动的预测与决策中枢：核心在于固化一个由教育、统计、公安、人社、编办等多部门参与的“教师需求年度滚动预测与编制动态调整联席会议制度”。其要义在于，通过制度化的数据共享与模型预测，将决策基础从“经验判断”转向“数据循证”，实现对总量与结构需求变化的提前预判，从而为整个系统植入一个灵敏的“神经中枢”。

分类指导的精细化配置工具箱：核心是建立一个“多元加权的编制核算模型”，用以取代单一的师生比标准。通过引入“结构性紧缺学科调节系数”、“办学类型调节系数”以及“专项岗位单列机制”，赋予编制核定过程以更高的精细度和政策导向性，使其能精准响应不同类型、不同学科的异质性需求。

跨域协同的资源统筹与调度平台：核心是在市级层面建立“教师资源统筹与共享中心”，并运维一个全市联网的“教师资源信息平台”。通过制度化的激励(专项津贴、职称挂钩)，打破编制的校际壁垒，引导教师的职业身份与发展路径从主要依附于单一学校，逐步拓展为能够在区域教育系统内有序流动、实现专业价值的“系统内专业人员”，为实现全市范围内的师资优化配置与跨学段、跨区域流动提供一个强有力的统筹调度平台。

4.2. 实施路径：一个“缓冲 - 挖潜 - 重塑”的三阶段演进逻辑

第一阶段：构建外部“弹性缓冲带”，提升系统应对短期冲击的韧性。

制度工具一：市级“教师编制周转池”。通过预留一定比例的自然减员编制，形成一个由市级统筹调配的、专门用于应对学期内临时缺岗的“编制水库”，实现编制资源的循环高效利用。

制度工具二：全市统一的“优选临聘教师”资源库。通过政府购买服务，建立一支质量有保障、待遇有标准、管理有规范的编外应急后备力量，从而将过去无序的临聘用人行为，纳入制度化的轨道。

第二阶段：启动内部“存量挖潜”，优化系统应对中长期结构变化的能力。

制度工具三：“学段晋升”教师转岗专项培训计划。针对学段错峰，提前布局，选拔优秀小学教师进行系统性转岗培训，为其向初中流动储备专业能力，将潜在的“人力包袱”转化为宝贵的“人力资本”。

制度工具四：“学科共享教师”制度。在教育共同体内，试点由核心校统一聘用管理紧缺学科教师，服务片区内多所学校。通过财政补贴与绩效激励，以较低的边际成本精准解决小规模学校的结构性缺员问题。

第三阶段：推进底层“制度重塑”，巩固改革成果并形成长效机制。

规则重塑一：固化编制核定新标准。将多元加权模型以正式文件形式确立，实现源头治理。

规则重塑二：建立非教学任务“准入清单”与“工作量折算”制度。为教师的专业劳动“减负”与“正名”，将合理的非教学任务显性化、价值化，以激发教师的内在效能。

规则重塑三：打通优秀编外教师的职业发展通道。通过在公开招聘中给予制度性加分，形成正向激励，提升整个教师供给体系的活力与质量。

5. 结语：反思与展望

本研究以人口结构变迁为背景，聚焦于县域教师编制管理所面临的适应性挑战。通过构建“总量-结构-空间-时点”(TSSS)四维分析框架，本文系统性地诊断了传统管理范式在不确定性环境下的“适应性不足”，并以江苏常熟为案例，建构了一套旨在提升系统弹性与韧性的“适应性治理”模型。研究的核心贡献在于，将适应性治理理论引入教师编制管理这一具体领域，为破解公共资源配置难题提供了一个融合理论解释与实践操作的制度构想。然而，任何理论框架与制度设计都非“万能灵药”，对其适用边界与内在矛盾的清醒认识，是推动其从理论走向实践的关键一步。

5.1. TSSS 分析框架的适用边界

TSSS 框架作为一个启发式的诊断工具，其有效应用具备一定的前提条件，这构成了它的适用边界。

1. 高度依赖数据基础与共享机制：该框架的分析效力，建立在能够获取并整合教育、公安、统计、人社等多部门高质量、高颗粒度的历时性数据之上。对于数据基础薄弱、存在严重“数据孤岛”或跨部门协调机制不畅的地区，该框架的诊断能力将大打折扣。

2. 情境敏感性：本研究的案例地常熟是典型的经济发达、人口净流入县域，其“总量缓降”与“结构性、空间性矛盾”并存的特征尤为突出。对于人口持续大量流失、面临学校布局收缩与教师队伍大规模分流安置压力的欠发达县域，TSSS 框架虽然同样适用，但其分析的重心需从“时点性缺口”和“空间极化”更多地转向“总量骤降”的冲击与“结构性冗余”的消化，各维度的权重与解释力会发生变化。

3. 诊断性而非决定性：必须强调，TSSS 框架旨在增强决策者对问题复杂性的“洞察力”，而非提供一个自动化的“计算器”。它揭示了矛盾在何处以及如何产生，但矛盾的化解依然需要依赖于地方政府的政治决断、财政能力与多方利益相关者的协商智慧。

5.2. 核心张力的再思考：适应性与稳定性的平衡之道

本研究提出的适应性治理模型，核心在于通过制度创新注入“弹性”和“韧性”，但这必然会触及一个根本性的张力——系统的适应性(Adaptability)与个体的稳定性(Stability)之间的平衡。教师作为一种职业，其从业者对工作的确定性、职业发展的可预期性以及对所属学校的归属感有着天然诉求。一个过度追求“灵活调配”的系统，可能导致教师队伍的“不稳定化”，催生机会主义行为，甚至侵蚀学校作为育人共同体的文化根基。因此，“常熟方案”所内含的平衡策略至关重要，它并非旨在让所有教师都“漂浮”起来，而是追求一种“规则化”的弹性与“结构化”的稳定：

1. “稳定内核 + 弹性外层”的结构设计：适应性调节的主体，是“编制周转池”和“共享教师”等构成的“弹性外层”，而非全体教师。绝大多数教师的工作关系与岗位保持稳定，构成系统的“稳定内核”，这确保了学校教学秩序与文化遗产的基本盘。

2. 将“不确定性”转化为“机遇性”：通过将跨校、跨学段的流动与教师的职称晋升、绩效奖励、职业发展等激励机制强力挂钩，变不确定的“被动调配”为可预期的“主动发展”。这使得一部分教师愿意进入“弹性外层”，以个人发展的增益来对冲岗位的不确定性。

3. 追求“动态均衡”而非“持续动荡”：适应性治理的最终目的，不是为了适应而适应，而是通过动态调节，使系统在面对外部冲击后，能够更快地达至一个新的、更高水平的均衡状态(Dynamic Equilibrium)。它追求的是一种长时段的稳定，而非短周期的安逸。

综上，未来的教师编制管理改革，不仅是一场提升资源配置效率的技术性变革，更是一场重塑治理理念的深刻转型。它要求决策者既要有运用数据、洞察变化的远见，也要有在“适应”与“稳定”这对核心矛盾之间寻求精巧平衡的政治智慧与制度创新能力。本研究提出的框架与方案，正是朝向这一目标迈出的探索性一步。

参考文献

- [1] 陈坤, 秦玉友. 人口变动新形势下中小学资源配置政策的调整研究[J]. 中国教育学刊, 2025(5): 64-71.
- [2] 钱佳, 崔晓楠. 单位制视角下学校“县管校聘”落聘教师名单的产生研究[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2025(2): 37-47.
- [3] 王建. 公办中小学编外用师模式与编制管理改革政策探讨——基于成都市双流区改革经验的分析[J]. 教育与经济, 2023, 39(5): 63-69.
- [4] 李昊敏, 王喜红. 乡村教师补充的矛盾及其解决策略[J]. 宁夏师范学院学报, 2024, 45(5): 47-51.
- [5] 孙巧悦. 基于主辅修制改革的小学教育专业美术课程体系的优化与实践研究——以长江师范学院为例[J]. 美术教育研究, 2025(14): 115-117.