

文章编号:2095-0365(2018)04-0073-06

全面二孩政策下高校女教师“产假式缺编”治理

——以精准治理分析的视角

刘 佳 佳

(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007)

摘 要:“产假式缺编”是各级政府、企业、团体和个人都应重视的问题,不仅体现了政府精准治理的趋势,也体现了企业、个人在问题中所承担的重要角色。无论是全面二孩政策带来的“产假式缺编”的现实压力,抑或是“产假式缺编”的当前困境,都反映出长期以来各级政府、高校以及个人等在精准治理理念、治理机制和治理主体上的短板与缺位。全面二孩政策作为战略性顶层设计的确立,是国家科学的把握人口发展规律,站在中华民族长远发展的战略高度、促进人口均衡发展的重大举措。需要创新理念,完善治理机制,促进多元主体共治,推进解决“产假式缺编”治理的思路与方法创新。

关键词:二孩政策;高校;产假式缺编;精准治理

中图分类号:G645 **文献标识码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2018.04.11

一、问题的提出

全面二孩政策落地,女性从业者占比高的单位将受到挑战,会出现女性扎堆生二孩的现象。在“扎堆生育”的现实情况下,一方面要维护女职工的生育权,另一方面要保障单位的正常工作运转,使得不少单位出现了“产假式缺编”的问题。“产假式缺编”是女职工休产假而出现的缺编,简单来说职工由于休产假,短时间内的在编不在岗的现象。^[1]扎堆生育,扎堆休产假,给用人单位造成了“用人荒”,单位自身无法解决,外聘人员又将面临着安置问题,“产假式缺编”人数越多,越容易造成用人难题。但基于中国的特殊国情,全面二孩政策是我国的基本政策,不仅关乎我国经济发展,而且深刻影响我国社会稳定。国家放开二孩政策,以政策的形式来保障妇女的生育权。同时推进公办学校的建设,提供优质的教育资源,提

高教育的公共服务能力。^[2]除此之外,各地纷纷延长产假来保护妇女权益。政策支持导致女性扎堆生育二孩的情况频发,由此女性职工占比高单位所面临的“产假式缺编”治理越发困难。

近年来,中国人口老龄化的趋势,给经济、社会、家庭带来了多重的压力。独生子女家庭养老难、城市建设青年劳动力不足问题以及独生子女教育难等问题突出。党的十九大报告中深刻阐述了实施健康中国战略,明确提出“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接,加强人口发展战略研究”。这是中国特色社会主义进入新时代,中央对人口和计划生育工作提出的新任务和新要求。^[3]显然,在党和国家领导人讲话以及顶层设计的政策文本中,生育政策的重要性历来被高度重视,对于推进健康中国 and 确保中国人口的数量和质量具有特殊战略意义。对于各级政府尤其是地方政府而言,要推进全面二孩政策,开创人口

收稿日期:2018-04-24

基金项目:移动互联网时代辅导员资助育人工作探析(JAS170656)

作者简介:刘佳佳(1994—)女,硕士研究生,研究方向:政府治理。

本文信息:刘佳佳.全面二孩政策下高校女教师“产假式缺编”治理——以精准治理分析的视角[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2018,12(4):73-78.

与计划生育工作新局面,就不能不聚焦“产假式缺编”治理的问题。

二、分析框架:精准治理理论的分析与运用

治理是一种政府与市场、政府与社会、政府与民众或公共部门与私人部门共同管理公共事务的活动。它是调和公共事务所带来的利益冲突,并且采取联合行动的持续的过程,是由具有强制性、服从性、正式性的规章制度和符合公共利益的非正式的制度安排所构成,^[4]目标是最大限度地增进公共利益^[4]。社会治理是多元治理主体共治,以政府主体为政治主导,第三部门以及公民等共同参与社会公共事务的治理活动^[5]。然而,在互联网+大数据背景下,尤其是党的十九大报告明确提出:“要完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”之后,政府的精准化治理成为大势所趋。^[3]精准治理是以全面精准的个体化信息集成为治理基础,以科学严谨的信息挖掘分析为治理前提,以科学合理的政策工具为治理手段,推进政府的治理体系和治理能力的创新再造过程。^[6]精准治理理念已成为各国政府管理的一种主要方式,并逐步应用于政府治理的各个领域。

“产假式缺编”治理作为全面二孩政策实施进程中不可避免的普遍现象,是教育资源分配不协调、不均衡以及编制缺乏灵活性的结果。“产假式缺编”在治理的过程中不仅仅是政府主动性不够导致的治理效率底下的问题,还包括政府无法精准识别不同地区的差异性,进行针对性治理的问题,同时还包括高校管理政策不合理等原因。因

此,“产假式缺编”治理,必须发挥政府的主导作用,以精准化的治理模式来提升政府执行力,同时发挥基层政府和高校的积极性,达到解决难题的治理效果。

“产假式缺编”治理作为一项长期工程需要精准化治理逻辑结构(见图1),包括治理理念、治理机制以及治理主体。精准化的治理理念,合理有序的治理机制,多样化的治理主体,三者的相互协作才能发挥治理的最大效用。政府作为治理主体,若在整个“产假式缺编”治理过程中始终是治理行为的主动发起者,治理效果将大大提升,若政府在“产假式缺编”治理过程中主动性不足会造成回应滞后,无法真正做到精准的主动治理,治理效果将大打折扣。换言之,精准治理是“产假式缺编”治理的前提条件,政府只有具备主动性并实施执行才能解决缺编问题,避免“产假式缺编”带来的不利局面。

解决“产假式缺编”,首先要先精准识别地区差异,否则治理就无从下手。有学者认为,城乡、地区之间的社会经济发展差异,导致育龄人群生育意愿和总体生育率水平差异明显,因而各地在执行全面二孩政策过程中需要的配套政策措施也会有差异性。而精准治理能够有效发挥各级地方政府的自主性和能动性,形成相互制约、相互协作的治理整体,能够准确地识别不同地区的“产假式缺编”治理问题,并做到对症下药。全面二孩政策出台,需要各级政府之间相互配合实施,同时也需要各个部门出台相应的政策措施,来保障国家政策的有序开展。对于“产假式缺编”治理,则更加需要各级地方政府的协作。

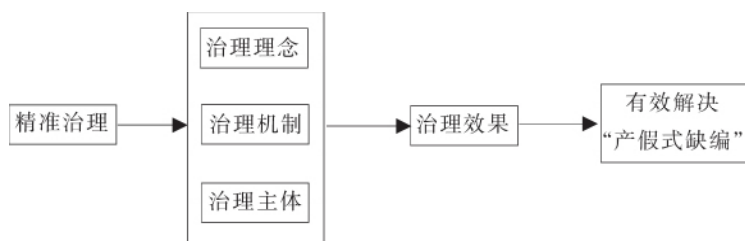


图1 “产假式缺编”的精准治理逻辑结构

三、案例导入:F省Z市P学院“产假式缺编”及其治理

(一)P学院概况

F省Z市P学院是当地唯一一所本科院校,

是经教育部批准成立的全日制普通本科高校。由F省政府领导和管理,实行省市共建、以市为主的办学体制。P学院现有在编教师1127人,其中女教师大概有870人,女教师占全部教师的比例大约为77%,而且很多二级学院女教师生育二孩

的比例几乎达到了90%,除了年龄已经超过育龄期的,凡是在育龄期的女职工基本上都要生二胎!据不完全统计,全校大概有70%女教师准备生二胎。

(二)P学院“产假式缺编”的影响

根据表1,产假式缺编对政府的影响为18.2%,对政府的影响分为2个方面,对编制方面的影响

表1 产假式缺编对政府、学校、个人方面的影响

影响的方面	影响的现状	影响所占百分比/%	
政府方面	教师编制	9.3	18.2
	高校教育事业的发展	8.9	
学校方面	师资不足	9.5	58.7
	怀孕教师压力大	9.1	
	在岗教师教学任务加重	11.5	
	教学水平受到影响	9.5	
	男女教师性别比例不合理	10.0	
	中层管理者减少	9.1	
个人方面	影响女教师的晋升和职业生涯规划	12.1	23.1
	女教师承受家庭与学校的双重压力	11.0	

产假式缺编对学校的影响高达58.7%,对学校的影响分为6个方面,在岗教师教学任务加重这个方面的影响最大。“产假式缺编”缺的是教师,在教师人员不足的情况下,首先第一个解决措施就是在岗教师分担教学任务,完成教学计划,不能耽误学生的课程,所以在岗教师的教学任务加重,教学压力变大。其次是男女教师性别比例不合理,现在学校存在一个普遍的现象,无论是中小学还是各个高校,女性教师远远多于男性教师,在这种情况下,女性教师扎堆生育,扎堆休产假会给学校带来很大的影响。“产假式缺编”,虽然是临时性的在编不在岗的情况,但是高校以专业化来划分,如果在一段时间没有相关专业的教师来给学生上课,会影响教学水平,到时二孩女教师重回岗位,压力也会变大。然后生育二孩的女教师,在高校已经有相当长的工作年限,很多已经晋升到中层管理者的职位,但是因为要生二孩,很多女教师放弃了晋升的机会,使得学校的中层管理者减少。最后,“产假式缺编”会在一定程度上使得师资短缺的情况更加严重,影响高校教学水平的提高。

由表1统计数据可知,产假式缺编对个人的

比较大。首先“产假式缺编”缺的是教师,这说明学校的人员编制不合理,政府部门需要根据学校的实际情况来科学的核定编制。其次是高校教育事业的发展,随着经济社会的不断发展,对高素质人才的需求也日趋增长,各个高校都想通过提高教学质量,培养更多高素质的人才。“产假式缺编”会造成师资结构不合理,影响高校教学水平和教育事业的发展。

影响为23.1%,女教师休产假会影响个人的晋升和考核,因为休产假会耽误教学任务,会影响一些参与项目的进度等,从这方面看女教师生育二孩,机会成本会减少。因为高校女教师的晋升和职业生规划途径主要是靠更高学位的攻读和参与更多的学术研究和交流,不然一直徘徊在低职称上的工资收入不高和心理落差加大都会加重其对自己职业发展前景的无望和无助。^[7]所以,选择生育二孩可能要放弃一次晋升的机会,可能这个机会一辈子都不会再有;选择生育二孩会减少学术科研和交流的时间,甚至可能会影响育后相关职称的评定。另一方面,女教师承受家庭与学校的双重压力,学校的压力来自教学任务,家庭的压力来自需要照顾刚出生的孩子。教学任务往往与全身心照顾刚出生婴儿之间不能做到两全其美,这是每个高校的女教师都将面临的难题。

(三)P学院“产假式缺编”的原因分析

从政府治理的角度,解决“产假式缺编”是当代中国各级政府的重要职能之一,具有战略性、长远性和根本性,因此各级政府需要加大投入力度解决问题。然而,在当前中国政府治理视域中,全

面二孩政策往往从国家战略高度被人们认识,而引发的“产假式缺编”问题却易被各级政府所忽视。对于“产假式缺编”难题,各级教育行政部门未作出积极响应,仅靠高校难有成效。教育行政主管部门在“全面二孩”政策出台前,未能事先评估此次政策变动给教育部门、各高校主体带来何种影响,并积极出台相应的措施。对于全面二孩政策所带来的“产假式缺编”处于较为消极的应对状态,未有整体的、有序的应对措施。根据相关资料显示,在“全面二孩”政策出台后,高校的师资越来越紧缺,许多高校向教育行政部门反映过此类问题,但都没有得到明确有效的回应。编制总量核定,教育行政部门没有办法给学校新的教师编制,不能根据全面二孩政策的实施和老龄化社会的到来的实际情况,进行人员的增加或者减少,合理地调整编制。同时,人社部门统筹教师招聘,不能科学合理的评价教师的专业素养,招聘的教师素质和各方面的专业技能良莠不齐,有些达不到高校的用人标准。此类问题得不到有效解决,“产假式缺编”治理更无从谈起。

从学校治理的角度,首先P学院管理者没有制定完善的报备制度,未能摸清本校想要生育二孩教师的数量,在不能完全摸清想要生育二孩教师数量的前提下,就无法根据各个学院实际生育二孩的情况来合理地调控教学任务。其次,缺乏与其他院校合作。P学院是P市唯一一所本科院校,除了M职业技术学院,附近没有其他高校。如果P学院“产假式缺编”严重的情况下,从其他相关院校调教师过来的几率几乎为零。同时P学院也没有与其他师范类的高校进行合作,也很难通过优秀毕业生实习顶岗来解决临时性的缺编问题。

(四)P学院“产假式缺编”治理逻辑

1. 政府成立人才储备库

编制总量核定的情况下,政府的相关部门购买社会服务,了解退休师资和待岗师资的基本情况以及人员数量,建立档案,将有代课意愿的高校教师纳入人才库。让这些“代课”教师平时可以到学校听课、学习。如果某个高校急需教师,随时可以到代课教师中心去寻找,并由所需教师的高校和教育部门对拟选定的教师进行相关专业知识和教学技巧方面的考核,择优上岗。同时地方政府部门加强财政支出,解决聘用代课教师的费用,帮

助学校度过难关。

2. 高校摸清女教师生育意愿,引导“错峰生育”

“全面二孩”政策实施以来,P学院对在校女教师的生育意愿进行摸底调查,统计“二胎”意愿的女教师的数量,了解女教师的生育计划。调整教学计划,安排相应的教师顶岗,做好提前预备措施。同时,学校的工会组织合理安排时间和二孩女教师进行沟通交流,根据女教师的家庭、年龄、生育意愿、身体状况等综合因素,再结合学校的具体教学计划,诚恳的与女教师之间达成生育共识,合理引导符合生育条件的女职工进行“错峰生育”。

3. 调整招聘计划,扩大男教师的招聘比例

P学院男女教师比例严重失调,性别结构化问题严重,女教师占全部教师的50%以上,因此“产假式缺编”治理显得更为迫切。P学院管理者根据学校的现实情况重新制定招聘计划,加大男性教师招聘比例,在招聘过程中男性教师具有优先录用的优势。P学院只有在编制的范围内以合理均衡的男女比例招聘教师,“产假式缺编”治理才能凸显成效。

四、扩展分析:高校女教师“产假式缺编”的精准治理路径

(一)精准治理理念

党的十九大报告强调“推进国家治理体系和治理能力现代化”,这是继十八届五中全会提出“推进社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局”之后再次将社会治理提档升级,这也预示着中国将全面进入精准治理时代。精准治理与一般治理相比,更注重治理的目标、治理对象、治理路径。“产假式缺编”治理中运用精准治理模式,不仅有利于明确的解决学校人员不足问题,更能够提升政府的治理能力。因此,在“产假式缺编”治理实践中,一定要深入把握“精准”二字的要义,树立精准治理的理念,通过精准执行全面二孩政策、精准识别二孩对象、精准实施解决措施路径等来达到治理效果。

(二)精准治理机制:政策支持+统筹考虑

中央政府要从政策的顶层设计出发,出台相关政策制度,建立合理的教育体制机制。首先需

要消除性别歧视,树立男女平等的观念,使得男女性能够在政治,经济、文化、社会生活以及职业等领域进行公平的竞争。同时要消除社会对女性的刻板印象,鼓励女性从事其他行业;加强社会对男性教师的认同,吸引优秀男性从事教育行业。其次,中央政府需要出台相应的政策措施,保障教师职业在社会中的地位以及社会声望,提高教师的各项福利待遇。教师的经济和社会地位提高,教师岗位的内在吸引力增强,使教师职业相比于其他职业更加具有竞争力,吸引更多优秀男性从事教师职业。最后,高考制度上可以制定相应的鼓励性政策,师范院校改革招生方案,提高师范各专业男生录取的比例。

省级政府要发挥教育行政部门和其他相关部门的自主性,精准核算各个学校编制情况,根据学校的现状补足学校编制数或者增加流动编制,适当地配置存量师资。全面二孩政策的持续推进,“产假式缺编”问题将持续存在,解决该问题迫在眉睫。从当前教职工编制管理的权限划分来看,与编制管理部门、人事管理部门、财政部门等相比,教育行政部门的话语权较弱。^[8]从当前三个部门的职责分布来看,缺乏配合与协作,不利于教育行政部门对当地“产假式缺编”治理的深入推进与管理。因此各省级编制管理部门、人事管理部门、财政部门、教育行政部门要加强合作,全面精准的收集学校缺编信息,科学严谨的分析缺编原因,针对性地出台政策制度,共同应对当前的难题。

县级政府从政策执行角度来说,县级教育行政主管部门应树立服务意识,转变传统的管理模式,转变政府职能,重视全面二孩政策带来的“产假式缺编”难题,并积极主动响应。县级教育行政主管部门要发挥“领头羊”的作用,统一制定各项政策制度,协调各项措施的实施与效果监控,及时对各学校的缺编治理进行指导,与此同时要及时调整相关政策,在补充学校教师编制数的同时,也要多渠道储备师资,例如建立人才储备库,将有代课意愿的高校退休教师纳入人才库,学校在需要时可以从聘用合适的教师代课。

(三)精准治理主体:多元主体共同参与“产假式缺编”治理

1. 充分发挥政府对“产假式缺编”治理的主导

作用

“产假式缺编”治理涉及教育、人社、学校等多个部门,各部门必须相互支持、密切配合,才能做到精准识别有生“二胎”意愿的女教师,精准实施治理措施,精准管理“二胎”女教师。因此,政府作为“产假式缺编”治理的主体,必须发挥主导作用,应当在治理模式、治理过程和政策设计等方面做好顶层设计和统筹安排。对制约和影响“产假式缺编”治理的关键问题要及时给予支持,提出解决思路 and 对策。

2. 充分发挥学校在解决“产假式缺编”难题中的重要作用

学校管理者要制定完善的报备制度,定期对女教师的生育意愿进行摸底调查,在充分摸清女教师生育意愿的基础上,引导女教师调整生育计划。

3. 有生育意愿的女教师应站在学校和学生的立场,综合考虑多方面因素来调整生育计划,而不是盲目的随波逐流

可以说,全面二孩政策下的“产假式缺编”治理必须转变治理理念和政府定位,走政府主导下的学校以及公民个人合作互补、各尽其责、共同参与的多元主体治理。

五、结论与展望

全面二孩政策落地实施以来,给中国社会稳定、经济发展带来许多正面效应,但伴随而来的“产假式缺编”问题突出。本文从精准治理的视角出发,构建了“产假式缺编”治理逻辑分析框架,通过对P学院的调查研究,主要得出以下研究结论:“产假式缺编”治理是一项长期的复杂的综合性工程,要充分发挥政府的政治主导作用,政府的主动治理是解决“产假式缺编”的前提条件,地方各级基层政府和其他组织的配合协作是“产假式缺编”治理的基础,起着重要的连接作用。进而言之,精准治理从多个侧面呈现了“产假式缺编”治理的关键要素和执行要素。

本文也存在一些研究局限,本文以P学院为研究对象,只是初步尝试提出理论分析框架并进行调查研究,还有更深入的问题有待研究。在理论分析框架上,本文构建的精准治理的逻辑框架的研究方法相对单一,未来将会用定量分析、对比研究等方法相结合并进一步深化和拓展。

参考文献:

- [1]李清.“产假式”缺编,缺的不是女教师而是权力意识[J].中国教工,2015(12):31.
- [2]李群.二孩政策对女性就业的影响[J].经营管理者,2017(1):101.
- [3]习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R].北京:人民出版社,2017.
- [4]俞可平.论国家治理现代化[M].北京:社会科学文献出版社,2014:21.
- [5]王浦劬.国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系[J].国家行政学院学报,2014(3):11-17.
- [6]李大宇,章昌平,许鹿.精准治理:中国场景下的政府治理范式转换[J].公共管理学报,2017,14(1):6-8.
- [7]叶文振.生育新政:高校女教师的挑战与应对[J].山东女子学院学报,2016(1):2-3.
- [8]郝保伟,鱼霞.从现状透视中小学教职工编制管理的问题与政策走向[J].教师教育研究,2013(6):79-84.

To Control the “Maternity-Style Shortage” of Female University Teachers under the Two-Child Policy: Perspective of a Precise Management

Liu Jiajia

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

Abstract: The “maternity-style shortage” is an issue that should be taken seriously by governments, enterprises, groups and individuals at all levels. It reflects not only the trend of precise government governance, but also the important role of companies and individuals in the problem. Whether it is the actual pressure of the “maternity-like deficiency” brought about by the comprehensive two-child policy or the current predicament of “maternity-style shortage”, All of them reflect the shortcomings and absence of precise governance concept, governance mechanism and governance subject of governments, universities and individuals at all levels for a long time. The comprehensive two-child policy is established as a strategic top-level design. It is a major move taken by the state to scientifically grasp the law of population development and to promote the balanced development of the population from the strategic height of the long-term development of the Chinese nation. It is necessary to innovate ideas, improve governance mechanism, promote the co-governance of multiple subjects, and promote the innovation of ideas and methods to solve the problem of “maternity-style shortage”.

Key words: two-child policy; university; maternity-style shortage; precise governance