

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

**R**unwaysys

2021年08月30日 星期一

**政策观察**

*Policy to observe*

主办：兰瑞智库经济战略研究中心  
网址：<http://www.runwaysys.com>  
全国客服热线：4001182162  
E-mail：[runwaysys@163.com](mailto:runwaysys@163.com)

欢迎关注  
兰瑞智库  
官方微信平台  
(RUNWAYSYS888)



## 目 录

【货币信贷形势座谈会提前，接下来是“稳信用”还是“宽信用”？】 .....	2
一、央行召开货币信贷形势座谈会	
二、会议背景：稳增长压力增大	
三、会议解读	
四、释放了什么信号？	
【一个新的信号出现：教师轮岗来了！】 .....	14
一、北京将大面积推行教师轮岗	
二、教师轮岗的意义	
三、我国教师轮岗效果并不好	
四、日本的经验启示	
五、教师轮岗会带来哪些改变和影响？	

## 【货币信贷形势座谈会提前, 接下来是“稳信用”还是“宽信用”?】

### 目录

- 一、央行召开货币信贷形势座谈会
- 二、会议背景：稳增长压力增大
- 三、会议解读
- 四、释放了什么信号?

### 正文

#### 一、央行召开货币信贷形势座谈会

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，2021年8月23日，人民银行行长、国务院金融稳定发展委员会办公室主任易纲主持召开金融机构货币信贷形势分析座谈会，研究当前货币信贷形势，部署下一步货币信贷工作。

会议指出，要继续搞好跨周期政策设计，加大信贷对实体经济特别是中小微企业的支持力度，增强信贷总量增长的稳定性，保持货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配。

值得注意的是，按照以往的规律，金融机构货币信贷形势分析座谈会通常于每年11月下旬召开（例如，2018年11月15日、2019年11月19日、2020年并

未召开)，此次座谈会提前了 3 个月。虽然会议有关政策的提法，此前已有诸多相同表述，但此次会议依然引起市场的高度关注。

在业内看来，此次座谈会提前 3 个月召开，反映出高层对信贷需求持续偏弱的担忧。市场普遍认为，此次座谈会在一定程度上延续了政策的想象空间，由于下一阶段经济发展面临较大压力，年内再次降准的可能性正在上升。

## 二、会议背景：稳增长压力增大

此前，2018 年 11 月和 2019 年 11 月，央行也召开了货币信贷形势分析座谈会，三次会议的背景都是信用环境趋于紧缩，影响经济增长。每次释放的政策信号都相对积极，降准会接踵而至。

第一次是 2018 年 11 月，当年 10 月社融增速为历史地位，信贷环比腰斩，且有 72% 的新增中长期贷款是居民部门创造的，企业端融资十分低迷。2019 年元旦后央行就开始全面降准，社融增速开始恢复；第二次是 2019 年 11 月，当年 10 月社融再次全面走弱，信贷再度腰斩，居民部门依旧是中长期信贷的主力军占比，高达 62%。之后央行货币政策强调“逆周期调控”，2020 年元旦央行全面降准释放 8000 亿长期流动资金，并在 1 月份提前下发了近 8000 亿的专项债额度，社融才逐渐好转。这次是第三次，前两次都是 11 月，在 10 月财政缴款月份市场流动性紧张之际，这次是 8 月，主要是前不久的 7 月社融出现断崖式下滑，信贷结构明显恶化，中长期贷款减少，短期票据融资增加，居民贷款创近 5 年新低，企业中长期贷款年内首次同比少增，经济增长动力随之减弱。很明显，这次的社

融减速来的更早，需要尽早做好应对，特别是在跨周期调节的思路下。

可以说，7月分经济数据显示投资、出口及消费三驾马车都不及预期，稳增长压力大。

具体来看：

1-7月，城镇固定资产投资增长10.3%，不及预期11.3%及前值12.6%；

7月，中国出口同比增长8.1%，不及预期增长9.6%及前值20.2；

7月消费增速8.5%，不及预期的增长10.9%；

7月国家工业增加值增速为14.4%，不及前值15.9；

7月PMI指数50.3，为2021年新低，不及前值51.3；

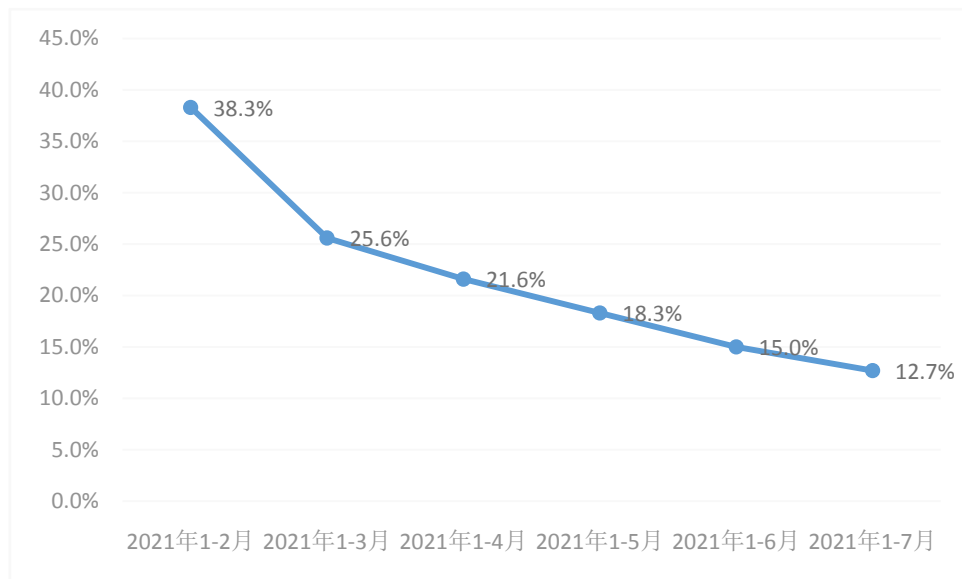
7月，社会融资规模增量为1.06万亿元，不及预期1.7万亿，比上年同期少6362亿元；

二季度，中国国内生产总值（GDP）同比增长7.9%，低于市场调查预估中值8.1%，两年平均只增长了5.5%；

投资方面，前7月基建投资增速由7.8%回落至4.6%，两年平均增速由2.4%回落至0.9%。专项债发行节奏较缓、严控地方政府隐性债务背景下，地方平台融资受限等因素也导致基建投资持续低迷；

房地产开发更不要提，在重重压力之下，开发投资大幅下滑，企业能够保住活命已经不错，别提提振经济了。

图 1 房地产开发投资增速



出口方面，随着疫苗的逐渐普及，欧美各国逐渐放开限制，欧美各国的企业开工率开始恢复，经济逐渐恢复，对我国进口产品需求减弱，我国出口数据今年步步下行。

消费更是低迷，7月直接降到8.5%，远低于预期。

在叠加7月份后出现的疫情与自然灾害，人们的预期信息更是打入低谷。

而且，由于高传染性的德尔塔病毒在过去两个月在中国传播，中国出台了最新一波旅行限制和社区封锁措施，经济学家已经下调了他们对中国经济的预测。

高盛在8月8日的一份报告中预计，今年中国经济将增长8.3%，低于此前的8.6%。

野村证券在8月3日的一份报告中预测，今年中国GDP增幅将从8.9%降至8.2%。

摩根士丹利把中国今年GDP按年增速预估调降50个基点至8.2%。考虑到旅

游、餐饮和娱乐等服务消费减弱，第三季度 GDP 增长预测降至 5.1%，两年平均增长 5.0%。

摩根大通将中国第三季度的环比增长预期从 4.3% 下调至 2.0%，并将全年增长预期从 9.1% 微调至 8.9%。

### 三、会议解读

1、全球疫情仍在持续演变，外部环境更趋严峻复杂，国内经济恢复仍然不稳固、不均衡，保持信贷平稳增长仍需努力。

解读：国家统计局数据显示，7 月诸多经济指标增速已出现回落，尤其前期增速较高的出口和房地产投资增速也回落，显示经济下行压力加大。市场预计四季度增速可能回落到 5%-6%，今年底明年初的稳增长压力加大。

7 月 30 日召开的政治局会议表示，要做好宏观政策跨周期调节，保持宏观政策连续性、稳定性、可持续性，统筹做好今明两年宏观政策衔接，保持经济运行在合理区间。

所谓“跨周期调节”和“逆周期调节”相对应，二者存在区别：逆周期调节，指在经济下行时宏观经济政策宽松，经济上行时宏观经济政策收紧，以避免经济波动太大，但往往会带来一些副作用，比如宽松期积累泡沫化风险、收紧期风险被刺破。而跨周期调节，意味着放松时不过松，收时不过紧，把政策评估期从短期扩展为中长期。

同时，这是四年来信贷会议首次明确承认“保持信贷平稳增长仍需努力”，

暗示如果没有政策调整，未来信贷增速仍然可能下滑。

2、把服务实体经济放到更加突出的位置，以适度的货币增长支持经济高质量发展，助力中小企业和困难行业持续恢复，保持经济运行在合理区间。

解读：适度的货币增长，这样的表述传达出经济要稳增长的一个明确的态度。对于货币政策和金融机构来说就是要提供足够多的货币。

3、要坚持推进信贷结构调整，加大对重点领域和薄弱环节的支持，使资金更多流向科技创新、绿色发展，更多流向中小微企业、个体工商户、新型农业经营主体。

解读：这个总体变化不大，仍然强调结构性信贷政策，这是央行过去5年一直在坚持的方向，效果前期更显著，任何结构性政策越往后期越艰难。小微、三农、科创、绿色的合格信贷需求仍然需要更多其他政策配合。比如科创适合投贷联动和IPO融资，但这方面央行也无能为力。

4、要继续做好跨周期设计，衔接好今年下半年和明年上半年信贷工作。

解读：首次用跨周期来描述信贷使命。所谓的跨周期就是不要人为的制定时间表。银行通常的做法是按照自然年来做一个全年的信贷资金的投放规划。这种规划存在两个特点，核心就是四个字——“头重脚轻”。银行在第一季度信贷的投放力度最猛有可能占到全年总量的三分之一。现在已经到了三季度中下旬了，按照全年的信贷资金投放规划，后面4个月的钱不够了。所以央行的要求是衔接

好今年下半年和明年上半年的信贷投放的工作，把事情做平缓，不要人为的设置时间节点，避免今年一直憋着不放水，一直等到明年才去放水。

5、增强信贷总量增长的稳定性，保持货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配。

解读：实际上，明年稳增长的“战役”已经提前打响：6月9日的国常会提出，将“十四五”规划重大工程落实到具体项目，统筹中长期发展和年度经济运行，以推动重大工程项目建设为重点，加强政策支撑和要素保障，合理把握今年明年投资力度。7月，按照监管要求，地方将预留部分专项债额度在今年12月发行，这部分资金需在明年年初支出形成实物工作量。同期，国家发改委向地方下发通知，要求做好2022年地方专项债项目前期工作。

上述项目预计在明年一季度陆续开工建设，相应地需要银行提供配套融资，共同稳投资、稳增长。

要坚持推进信贷结构调整，加大对重点领域和薄弱环节的支持，使资金更多流向科技创新、绿色发展，更多流向中小微企业、个体工商户、新型农业经营主体。要促进实际贷款利率下行，小微企业综合融资成本稳中有降。要继续推进银行资本补充工作，提高银行信贷投放能力。

#### 四、释放了什么信号？

##### 1、“紧信用”结束，大概率进入“稳信用”阶段

此次座谈会央行强调“保持货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配”，这意味着目前的社融增速已经基本接近央行的设定区间，因此“紧信用”阶段即将结束可以得到基本确认，而后续是“稳信用”还是“宽信用”仍需进一步探讨。本文认为此次座谈会的目的大概率是“稳信用”，主要原因有以下几点：

第一，当前社融存量增速已经下降至合意水平，“稳杠杆”变为“加杠杆”并不现实。而且当前保持宏观杠杆率基本稳定和通胀水平稳定目标未变。

2018年11月会议之后确实进入阶段性宽信用，然而2019年11月会议之后则只是“稳信用”，社融存量增速只是企稳，而没有明显上行。

两次会议的一个差别在于，2019年11月会议中强调“保持广义货币M2和社会融资规模增速与国内生产总值名义增速基本匹配”，而2018年11月时还没有这个提法。

2021年8月召开此会议，表明当前社融存量增速已经下降至合意水平，即“紧信用”阶段结束；之后大概率是“稳信用”，而不是“宽信用”。

依据是，2021年会议与2019年相同，强调“保持货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配”，央行在二季度货币政策执行报告的专栏一中专门剖析了货币和通胀的关系。央行认为，货币与通胀的关系没有变化，货币大量超发必然导致通胀（注意此处的货币指的是M2的概念，而非基础货币的概念），所以要管好货币总闸门，保持货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配。

其中名义经济增速按照孙国峰的解释，是潜在的名义经济增速，即  $6\%GDP+3\%通胀=9\%$ ，目前 M2 增速低于 9%，然而目前社融存量增速在 10.7%，并不算低，甚至有些偏高，只能说勉强属于“基本匹配”的范畴。

“社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配”的内在逻辑是，控制实体经济杠杆率保持不变。杠杆率=负债/GDP，无论分子、分母初始值多少，只要分子分母增速相同，则杠杆率不变。“稳杠杆”变为“加杠杆”并不现实，因此本文认为这个约束条件难以出现放松，也就难以看到“宽信用”（社融存量增速的明显上升）。

第二，通过走向“科技进步主义”，房地产和地方政府隐性债务调控不会放松。

2008 年金融危机以后，中国经济增长模式的特点是“负债驱动的繁荣”：当经济出现下行压力时，通过刺激房地产或扩大基建投资来稳增长。由于土地和房子是优质的抵押品，银行愿意接受房地产作为抵押发放融资，因而信贷扩张顺利，所以我们常讲“房地产是信用扩张的发动机”。

这一时期宽信用政策的特点是“短平快”，效果立竿见影，社融和经济 V 型反弹，但会带来宏观杠杆率快速上升、房价快速上涨、产能过剩等“后遗症”。

如今决策层已经彻底下定决心转型，告别以城镇化红利为基础的“房地产+土地财政”旧模式，塑造“硬科技+绿色低碳+支持民企小微”为三大支柱的新增长模式。

中国经济转型升级、跨越中等收入陷阱主要依靠科技创新攻关和绿色发展（碳中和、碳达峰），保就业、保民生则重点聚焦支持民营小微企业、制造业的

发展,对房地产和城投平台融资、地方政府债务保持严监管,抑制房价过快上涨,降低金融系统性风险。

因此,虽然此次会议强调“增强信贷总量增长的稳定性”,但应该不会放松对房地产、城投和地方政府隐性债务的监管。而科技类企业、小微民营企业的合格抵质押物少、信用风险高,银行对其放贷意愿不及房地产,对信用扩张的推动作用较弱。

未来数月,如果财政发力稳增长、地方债发行能够提速,政府债券科目对社融将有提振作用,但房地产、城投融资的低迷将是趋势性的。

第三,央行货币结构主义基调未变,不会搞大水漫灌。

以前的跨周期货币政策以货币总量理论为基础,进行需求管理,保总需求不降,是“水平状的重复”。

2020年以来货币政策在总量政策的基础上增加了结构性政策,从供给侧入手,围绕补短板、支持小微,注重长效和经济发展质量,是“阶梯状的上升”。

此次会议指出,要“要坚持推进信贷结构调整,加大对重点领域和薄弱环节的支持,使资金更多流向科技创新、绿色发展,更多流向中小微企业、个体工商户、新型农业经营主体”。

因此,央行货币政策依然坚持了结构主义基调,不会搞大水漫灌、不会刺激基建地产。

因此,央行接下来大概率是“稳信用”,一方面防止实体经济融资继续快速下滑,另一方面优化信贷结构,引导信贷流向科技创新、绿色发展、民营小微等。

## 2、“宽货币”（降准降息）可期

8月23日晚，央行更新了7月份的资产负债表数据，本次降准的影响也随之一目了然。

从数据上来看，在降准置换MLF操作的带动下，央行报表如期出了“缩表”的势头，而且幅度为年内最大。央行7月末总资产为38.05万亿元，为年内最低值，比6月末的38.98万亿元下降接近1万亿元。跨年来比，也仅略高于去年10月份的37.18万亿元。

从原理上来讲，这个结果并不意外。细项数据显示，央行资产端的“对其他存款性公司债权”科目下降9300多亿，这是偿还MLF所致；负债端的“其他存款性公司存款”下降1.42万亿，“政府存款”增加大约4.39万亿。几个科目的变化串联起来，就是央行此前对7月初降准的完整表述——释放的一部分资金将被金融机构用于归还到期的中期借贷便利（MLF），还有一部分资金被金融机构用于弥补7月中下旬税期高峰带来的流动性缺口。

通过数据，我们可以清晰地看出，本次降准的目标不在于推动信用扩张。7月份的降准，一部分资金偿还MLF，导致资产负债两端同步勾销，成了此次“缩表”的直接原因；另一部分资金对冲了财政存款上升带来的流动性缺口。几项抵消之后，我们会发现商业银行的可贷资金没有太大变化，这也正是为什么央行此前一再强调“稳健货币政策取向没有改变”，降准的主要目的是“优化金融机构的资金结构”的原因所在。

同时，需要特别指出的是，虽然央行7月份“缩表”的幅度比较大，但这不

意味着货币政策在收紧。因为我们国家的信用扩张主要还是通过商业银行体系去实现，这和美欧日央行通过资产买卖直接影响市场利率的做法是完全不同的。从7月份的货币信贷数据看，虽然信贷需求比预期要弱，但势头仍然平稳。也因此，上周央行缩量续作8月份MLF的逻辑才更清晰。在银行间市场资金价格明显下行的情况下，适当将价格中枢拉回到目标区间内，本来就是合理的考虑。

但央行此次的“缩表”，也为后续的扩表预留了空间。复盘前两次货币信贷分析会，前后均有降准或降息进行配合。在总量+结构信贷定调指引下，不排除下一步会有降准及结构性降息如碳中和相关动作出现。我们知道，下半年政策上的一个重要抓手就是碳减排支持工具，而且市场预期大概率将通过定向再贷款的方式落地。从原理上来说，定向再贷款将导致央行资产负债表两端同步扩张，现在所不明确的问题就是，后续整体的扩张规模将有多大。

城投+地产“双拳出击”或持续压制信贷需求，尽管15号文8月初已经下达补丁，目前对城投及基建融资已有一定程度松绑，但我们认为未来一段时间内，稳货币+信用收缩格局或进一步强化，叠加本次会议释放的货币政策边际宽松信号，我们认为利率仍有下行空间，同时关注央行对9月、10月即将到期的超1万亿MLF到期续作利率及续作量。

[Top](#)

## 【一个新的信号出现：教师轮岗来了！】

### 目录

- 一、北京将大面积推行教师轮岗
- 二、教师轮岗的意义
- 三、我国教师轮岗效果并不好
- 四、日本的经验启示
- 五、教师轮岗会带来哪些改变和影响？

### 正文

#### 一、北京将大面积推行教师轮岗

目前，北京市在推动中小学校长教师交流轮岗上，正使出 25 年来从未有过的政策力度。

8 月 25 日，北京市委教育工委书记、市教委新闻发言人李奕在北京市教育“双减”工作新闻发布会上介绍，在新学期北京将大比例促进干部教师轮岗交流。

新学期的干部教师轮岗包括校长、教师两个方面。

其中，校长交流轮岗的对象为公办学校正、副校长。凡是距离退休时间超过

5年的，并且在同一所学校任职满6年的正、副校长原则上应进行交流轮岗。

在教师方面，交流轮岗的对象为公办学校在编在岗教师。凡是距离退休时间超过5年的，并且在同一所学校连续工作6年及以上的教师，原则上均应进行交流轮岗。

在交流的形式上，包括区域内校长交流轮换、骨干教师均衡配置、普通教师派位轮岗等。具体做法包括过去以单一学校为孩子提供服务的方式，调整为以学区集团为供给单位；在校际、集团之间，通过双师课堂等方式将优秀的老师、学科课程和作业布置向薄弱学校和地区输出，促进教育优质均衡等。

在激励和保障机制方面，将义务教育学校校长教师参与交流轮岗和工作绩效作为校长职级晋升，教师专业技术职务评聘与晋升，区级及以上骨干教师评选、评优评先等方面工作条件之一。切实保障参加交流轮岗校长教师的工资待遇，在绩效工资分配中予以适当倾斜。

北京校长教师轮岗第一批试点区为东城区、密云区。其中，东城区本学期轮岗干部教师约2000人。密云区2021年已安排正、副校级干部轮岗50人，占符合轮岗交流条件人数的55%，通过干部交流促使城内优秀干部向农村学校、城内薄弱学校流动。

在2021年底之前，北京将有计划地逐步扩大试点，再启动六个区的干部教师轮岗交流试点。

值得注意的是，教师轮岗，已是教育界的一大热词，年初，上海就出台指导意见，明确中小学教师交流轮岗的对象和条件，不久前，深圳也面向社会公开征求意见，提出实行大学区招生，并实行教师轮岗制度。

## 二、教师轮岗的意义

教师轮岗，是北京市“双减”工作的亮点，也是新学期重点工作之一，其目的在于名校对优秀教师的垄断，均衡教育资源，缓解家长焦虑，进而维护教育公平。

要知道中高考本身是零和博弈，如果一部分人率先获得优质教育资源，那对于其他人就是单方面的碾压，就如同超级中学对普通中学碾压一般，但被录取的人数并未改变。为了考好大学，学生和家长拼命向名校进军，试图领先众人，却无形之中增加了家长的教育成本和学生的学习压力，显然是不利于教育的健康发展。

而同一省市，大家考着同样的试卷，却接收着不同维度的教育，结果如何，可想而知，这也是乡镇中学、县城中学乃至一些城市中学难出清华北大的重要原因，明显不符合国家对教育的定位，也增加了家长的教育负担。

解决这个问题，最好的办法是让所有学校资源均衡，差距缩小。要知道成就名校的三个条件，无非是教学设施、生源和师资而已，当然还有学校领导的因素。

近些年国家大力投资，各个学校的硬件设施有了很大发展；摇号入学和划片招生，有助于生源的均衡。而如今的教师轮岗则是解决最后一个问题，从而实现各个学校资源均衡化。

综合来看，从三月份开始的教培机构整顿、暑假托管政策的出台、“双减”政策的落地再到如今的教师轮岗政策，层层递进的大招背后，国家有更深远的考

量。随着对教育各个方面的改革，触及各方痛点的同时，国家努力保证绝大部分人的利益，让教育朝着公平的方向发展。

当然推动教育公平的同时，也有提高国民生育的意愿，与三胎政策配套实施。

### 三、我国教师轮岗效果并不好

实际上，早在 2010 年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》就提出，要建立健全义务教育均衡发展保障机制，要实行县（区）域内教师、校长交流制度。2014 年，教育部、财政部、人力资源和社会保障部联合印发《关于推进县（区）域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》，要求力争用 3 至 5 年时间实现县（区）域内校长、教师交流轮岗制度化、常态化，明确城镇学校、优质学校每学年教师交流轮岗的比例不低于符合交流条件教师总数的 10%，其中骨干教师应不低于交流总数的 20%。

经过 7 年的实践探索，教师交流轮岗机制不断完善，不少地方将交流的“硬杠杠”与奖励政策、提拔、职级晋升等挂钩，比如，校长提拔必须有两所或以上学校任中层或副校长经历，晋升高级职称必须要有农村学校任教一年以上经历等。但现实是，教师交流轮岗在不少地方依然是说起来好听、做起来很难、结果并不好看。综合来看，主要有三大障碍未有效清除。

一是“教师不想动、学校不愿派”的被动式交流障碍。部分校长、教师对交流轮岗认识不足，缺乏教育均衡发展大局意识，加上城乡、校际工资待遇、生活条件存在差异，以及不能接受新环境、不便照顾家庭等因素，交流主动性不强，

甚至不愿意交流。再者，学校之间竞争激烈，有的学校为保证生源质量和学校名誉，不愿让优秀教师交流轮岗，而是派遣成绩较为普通的教师参与，真正高质量的教师资源并没有流动起来。

二是“城镇下不去、乡村上不来”的反向式交流障碍。一方面，受传统教师管理模式影响，在实施“县管校聘”的过程中，不少地方采用“三轮竞聘制”，把“县管校聘”变成了末位分配，使得强校更强、弱校更弱现象更为明显。另一方面，受年龄、身体、子女上学、照顾父母等因素制约，加之来自原校原班学生家长的压力，以及担心无法适应农村学校和薄弱学校实际等原因，很多城镇学校和优质学校教师“下”不去。与之对应，由于教学能力与交流轮岗学校的工作要求可能有一定差距，基于学习取经的心理，农村学校和薄弱学校教师在工作中往往较为被动，甚至可能会产生较大压力，导致“上”不来。

三是“体制不畅通、评价难落实”的形式交流障碍。教育局只负责交流轮岗人员的选派，受编制、经费、岗位设置等因素影响，交流轮岗往往达不到理想状态。同时，教师交流轮岗考评机制还不够完善，还存在评价主体不明确、标准不一、操作性不强、问责机制和激励机制未建立等问题。在实际操作过程中，还存在重过程轻结果、重派出轻监管、重到岗轻使用的倾向。

#### 四、日本的经验启示

2013 年左右，我国刚开始搞“县管校聘”（一种县级学校的教师轮岗制度）的时候，就有媒体讲，如果不考虑教师的诉求，有可能产生对教师新的不公平。

但教师轮岗制想要发挥最大效应，教育者只在同一区域或相邻区域流动是不行的，势必要大范围地流动在发达地区和偏远地区之间。

日本之所以成功，国土面积小这个条件确实帮了个忙。区和区之间、城与乡之间的距离没有那么多，全国轮岗对教师的压力也没那么大。主要还是基于以下几个原因。

### 1、待遇不分区域，只看资历

日本的做法是给予教师足够的权益保障。

在日本，教师是一个中上等收入的职业，而且有编制，属于国家公务员。1974年，日本颁布了教育人才确保法，明确教育公务员的工资必须比一般公务员再高一些。现在，一个刚入职的日本教师的薪水就能比同期的一般公务员高 16% 左右。

除特别晋升外，日本教师工资是根据个人的资历自动上调的，标准统一，干得久就赚得多。老教师月工资达到 3 万人民币以上是没问题的。

不管你是在城里的中学当老师，还是轮岗去乡下学校了，你的工资是一样的。

### 2、学校建设高度标准化

教师轮岗到新的学校后如何保证快速有效地展开教学工作，也是非常关键的一环。更是日本成功践行教师轮岗制背后的精髓所在。

在日本公立学校，除了老师的收入标准一样外，校内的一切场地设施、教材教具，就连午饭都已经高度标准化了。

旅日社评作家蒋丰曾去往日本青森县某中学进行田野调查，后在专栏中写道：

一所乡村学校，学生也只有 100 多人，但配备与东京中心城区的学校几乎完全相同：一栋多功能的教学楼、一个体育馆、一个运动场、一个游泳池，一应俱全。

所以有人提到日本的公立学校，感慨称“每个学校像是克隆出来的”。

当年福岛核电站泄露事件发生后，日本政府搞灾后重建，除了居民住宅，最先建的就是学校，而且依然按全国统一标准配齐了所有教学硬件。

有贫困的地区，但是没有贫穷的学校。日本数十年来实行双向轮岗制度，农村学校的老师到了城里照样能教，靠的也是这种标准化和统一化。

政府对教育资源的大方投入，为教师轮岗的效率打下了基础。

### 3、轮岗制度的复合保障机制

在日本，教师轮岗需要遵从本人意愿，不能强制性摊派，因此，如何调动教职员工的积极性，保障他们的合法权益，促进轮岗制度的活力和可持续发展成为政府的一大难题。经过近 70 年的实践探索，日本形成了一整套的教育轮岗复合保障机制，主要包括法律保障机制和经济财政保障机制。

法律保障机制是从法律角度，以制度保障的方式来确保教师轮岗制度，其指导思想是保障教师崇高的社会地位、优厚的经济待遇和良好的工作环境。至 2015

年，日本已经构建了完整的教师轮岗法律体系，整个体系中既有《教育公务员特例法》《教师公务员法》等指导性法律，也有《义务教育费国库负担制度》《教师相关津贴规则》《公立义务教育诸学校教师薪酬的特别措施法》等财务制度法规。特别值得一提的是，日本还制定了《关于国家公务员寒冷地津贴的法律》和《关于学校教师地域津贴的规则》等鼓励教师从发达地区向贫困地区流动的法律法规。日本教师轮岗法律体系建立以来，教师的社会地位日益提高，成为受人尊敬的国家公务员和羡慕的职业，其收入在整个社会中属于上等，日本甚至有“一人成师，全家受益”的说法。可见，完备的法律保障为轮岗制度提供了良好的制度环境，是其之所以能成功实施至今的重要原因。

经济财政保障机制是以奖励的方式来鼓励教师积极流动，特别是向贫困地区、山区和寒冷地区流动，为此，日本政府制定了复杂但高效的教师工资和津贴发放办法：首先，在日本，教师的基础工资属于上等收入。据 2015 年日本文部科学省的统计数据，一般行政职员的月平均收入为 399128 日元（按 2015 年 12 月份平均汇率计算，约等于人民币 19956.4 元，下同），而同等级的教师为 410451 日元（人民币 20522.55 元），平均高出 11323 日元（人民币 566.15 元）。其次，日本教师的津贴种类繁多，保障性高，概括而言，主要有三类，即基本津贴、普通津贴和特殊津贴。基本津贴是按照教师工作年限和工作状况发放，如抚养津贴、地域津贴、通勤津贴、住房津贴、单身赴任津贴、值班津贴、管理职位津贴等；普通津贴则是完成学校交待的特定任务后才能领取，相较于基本津贴有一定的范围和级别限制，如特殊业务津贴、期末勤勉津贴、义务教育教师特别津贴、夜间教育津贴等；特殊津贴只对特定地区（一般是苦寒地区）工作的教师发放，是一

种奖励性津贴，如寒冷地区津贴、偏僻地津贴、特别地区勤务津贴、长距离人事调动津贴等。

启示：日本的教育轮岗制度有很多有益的地方可供我们学习，但在学习的过程中，一定要结合我国的国情和特点。日本国土面积狭小，教师轮岗一般会在同一行政区域内实行，即使跨区，除高寒区域外，一般风俗习惯、气候、饮食等差别并不十分明显。而中国地域辽阔，如果照搬日本教育的轮岗制度，在全国范围内实施无差别的轮岗，教师会因为生活习性、气候、家庭远距离分居等原因而极度不适应新环境，进而产生工作厌倦感，轮岗的实际效果会大打折扣。如果仅在以地级市为单位的行政区域内轮岗，则工作成效和流动性又会减弱。此外，每隔一段时间就实行轮岗，也会造成教师还没有完全适应新的工作环境就又要投入到另外一个更新的环境之中，长此以往，教师的工作持续性和归属感难以维持，也不利于学校的长期发展，这些问题在日本也已经引起了教育界人士和管理当局注意。

所以，我们既要从日本教育轮岗制度中汲取有益的经验，也要避免和他们犯同样的错误，同时，要根据我国自身的特点，结合域外其他国家的经验，设计出符合不同地域和学生特点的教育轮岗制度，促进我国教育特别是基础教育的公平发展。

## 五、教师轮岗会带来哪些改变和影响？

最后，我们谈谈教师轮岗会带来的影响。

首先，对差学校是利好，对一般学校没啥影响，对好学校是利空，不过这么来看，也确实拉近了学校之间的差距，这也许正是政策想要体现的效果，不要让教育内卷的太厉害。

其次，好学校的含金量下降，不确定因素上升，所以学区房整体质量下降，那么必然带来的就是全面降价。学区两个字逐渐消失。这也是未来教改的大方向，一定会想方设法把学区跟房产解绑。所以这两年买了学区房，还没上学的家庭，可能要头疼一段时间了，买了学区房已经上学的，可能也面临之后房价大幅下跌的苦恼。

第三，以后相比于学校，生源可能会成为更加重要的教育因素，高知和高产家长的居住聚集地，更容易产生未来的好学校。比如北京的海淀区后厂村一代，这边都是码农程序员，很多都是理工科的大神，他们的孩子，聚集在一个学校之内，成绩应该差不到哪去。而像一些传统的名校，可能逐渐开始没落。比如东西城，有人说金融街也在这啊，但问题是金融民工们基本都不住在城里。所以他们的孩子也不会住在城里上学。

原来学区房是把一些高知高产家庭聚集起来了，这些好生源，再加上强大的硬件和教师资源，才成就了好学校，现在失去了教师的吸引力，学区房就不能再起到聚集高知高产家庭的作用，所以这个循环反馈也就不存在了。所以各地基础教育，肯定要有个重新洗牌的过程。一个城市，哪里的高知高产家庭更多，哪里可能就会诞生新的好学区资源。

综合来看，教师轮岗，多校区划片，会让学区房彻底变天，一个区域内的教

育资源，也会被重塑，会有一定的混乱期，学校的作用减弱之后，家庭教育可能就会更加重要。

[Top](#)

## 重要声明:

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——  
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心  
网址：<http://www.runwaysys.com/>  
e-mail: [runwaysys@163.com](mailto:runwaysys@163.com)  
全国客服热线：4001182162