

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2022.03.020

“县管校聘”政策的实施困境与破解策略

单莹¹,李婷²,陈波涌²

(1.湖南省教育科学研究院 教育科学规划研究所,湖南 长沙 410005;

2.湖南省教育科学研究院 教育人力资源研究所,湖南 长沙 410005)

摘要:长期以来,我国在缩小城乡教育差距方面采取了城乡教师交流、城乡对口帮扶等相关政策与措施,“县管校聘”是新时代进一步破解区域优质教育均衡难题的重要探索。“县管校聘”政策实施以来,各省市积累了丰富经验,也暴露出许多问题,如政策协调难度大、政策实施过程异化;学校执行走样、政策效果弱化;教师配合度不高、政策影响下降等。其原因主要有政府统筹不到位、学校权责不对等以及教师保障不充分等。推动“县管校聘”政策实施到位,要解决好公益与功利、放权与监管以及集体与个人三种核心关系,并通过强化政府统筹破解教师管理碎片化问题,通过科学设计强化政策实施协同性,通过强化监管以消除教师对评价的顾虑,通过系列配套措施与补偿手段增强政策执行动力,通过梯度推进降低改革难度,全方位提升“县管校聘”的实施水平。

关键词:“县管校聘”;教育均衡;教师城乡交流

中图分类号:G451.2

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2022)03-0169-08

党的十九大报告指出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在义务教育领域,体现为人民群众“在家门口上好学”的期盼与区域、城乡、校际教育资源配置不平衡不充分的矛盾,表现为“择校热”“学区房热”等现象仍然普遍。因此,作为畅通教师流动机制、均衡城乡教师资源、提高教师编制使用效益、激发教师队伍活力、实现教育公平突破口的“县管校聘”改革,被赋予了相当高的政策期待,得到了中央的高度重视,成为当前及今后一段时间里党和国家在基础教育领域内推行的一项重要改革举措^①。然而,各省市在实施过程中,都不同程度地出现推进阻力大、教师配合度低等问题,如何优化“县管校聘”政策实施路径,保障“做得到”“流得动”“效果好”的政策目标实现,是迫切需要关注并解决的问题。

一 “县管校聘”政策溯源与实践探索 在“县管校聘”政策出台之前,我国已通过城

乡教师交流等一系列措施,努力促进城乡教育均衡发展,并取得了积极的效果。

(一)我国城乡教师交流政策的发展

我国城乡教师交流问题在20世纪90年代就开始受到关注。1996年,国家教育委员会《关于“九五”期间加强中小学教师队伍建设的意见》明确指出“要积极进行教师定期交流,打破在教师使用方面的单位所有制和地区所有制”,这是我国教育政策中首次对中小学教师群体出现“教师定期交流”的概念^②。1998年国务院办公厅转发教育部《关于义务教育阶段办学体制改革试验工作若干意见的通知》再次强调了“应当从较好的学校中抽调校长、教师和管理人员到薄弱学校去工作,实行领导干部和教师的轮换、流动制度”。2003年国务院《关于进一步加强农村教育工作的决定》提出,“积极引导鼓励教师和其他具备教师资格的人员到乡村中小学任教……建立区域内城乡‘校对校’教师定期交流制度”,这标志着我国

收稿日期:2022-01-20

基金项目:全国教育科学“十三五”规划2020年度教育部重点课题(DHA200332)

作者简介:单莹(1974—),女,江苏泰州人,副研究员,主要从事教育人力资源管理、教育信息化研究。

①赵垣可,刘善槐:《“县管校聘”管理改革推进中的问题分析及对策探讨》,《中国电化教育》2021年第11期。

②方征,谢辰:《“县管校聘”教师流动政策的实施困境与改进》,《教育发展研究》2016年第8期。

城乡教师交流制度的正式确立^①。1996—2003年,我国教师交流政策体现出“引导”“鼓励”的软激励导向特征,政策价值诉求旨在通过建立教师交流制度,促进教师从城市到农村、从强校到弱校的“帮扶式”流动。

2005年,教育部出台《关于进一步推进义务教育均衡发展若干意见》,要求推进区域内骨干教师巡回授课、城镇教师到农村学校任教服务期等制度,以此强化教师向农村缺编学校流动^②。2006年修订的《中华人民共和国义务教育法》正式明确县级教育行政部门是负责县域内教师交流工作的责任单位,为后续教师流动工作的落实提供了组织保障。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》进一步明确校长、教师交流的范围为县(区)域内。2012年,中央对教师交流的关注程度进一步提高,国家层面密集出台多项教育政策。6月,《国家教育事业第十二个五年计划》在均衡配置义务教育教师资源方面规定,“县级教育行政部门统筹管理义务教育阶段校长和教师,建立合理的校长、教师流动和交流制度,并完善鼓励优秀教师和校长到薄弱学校工作的政策措施”。8月,国务院《关于加强教师队伍建设的意见》提出“建立县(区)域内义务教育学校教师校长轮岗交流机制,促进教师资源合理配置”,首次在政策文本中出现“轮岗”提法,意味着从制度安排中将农村教师纳入和城镇教师平等交流的范围之中^③。9月,国务院《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》强调“城镇学校教师评聘高级职称原则上要有一年以上在农村学校任教经历”,硬约束趋势愈发明显。同月,教育部等多部门联合下发的《关于大力推进农村义务教育教师队伍建设的意见》更是用专门一节强调要“建立健全城乡教师校长轮岗交流制度”。2013年11月12日,党的十八届三中全会通过中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确提出“实行公办学校标准化建设和校长教师交流轮岗”^④。从2005年到2013年,我国义务教育教师交流政策逐步确立,政策话语呈现“积极推动”“加强干预”的硬约束导向特征,政

策价值诉求旨在通过建立县(区)域内教师交流轮岗制度,促进县域内城乡教师资源统筹调配,实现城乡义务教育均衡发展。

(二)“县管校聘”政策的出场

2014年教育部财政部人力资源和社会保障部《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》首次提出探索义务教育教师“县管校聘”改革,标志着我国教师交流政策进入新阶段。此后,“县管校聘”多次在国家政策中被提及,要求全面推进。

2015年国务院《乡村教师支持计划(2015—2020年)》指出要“全面推进义务教育教师队伍‘县管校聘’管理体制改革,为组织城市教师到乡村学校任教提供制度保障”。2016年国务院《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》提出,要“全面推进教师‘县管校聘’改革,按照教师职业特点和岗位要求,完善教师招聘机制,统筹调配编内教师资源,着力解决乡村教师结构性缺员和城镇师资不足问题”^⑤。2018年中共中央国务院《关于全面加强新时代加强教师队伍建设的意见》指出,“实行义务教育教师‘县管校聘’……推动城镇优秀教师、校长流向乡村学校、薄弱学校”。2020年中共中央国务院《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期完成全面小康的意见》再次明确提出要“全面推进义务教育教师‘县管校聘’”。2021年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出:“深化中小学、幼儿园教师管理综合改革,统筹教师编制配置和跨区调整,推进义务教育教师‘县管校聘’管理改革。”总体上看,“县管校聘”政策话语表达出“强制规范”“制度安排”的权威性政府意志导向,政策价值诉求旨在通过“县管校聘”改革,破除教师管理体制存在的政策壁垒和制度瓶颈,确保教师交流制度化、常态化顺利推进。

(三)“县管校聘”政策的实践探索与经验

在政策倡导下,全国各地纷纷开展了形式多样的实践探索。2007年,成都市率先在其下辖的

①黄旭中:《义务教育教师“县管校聘”政策执行研究——基于广东省S市的调查研究》,华中师范大学博士学位论文,2020年。

②黄旭中:《义务教育教师“县管校聘”政策执行研究——基于广东省S市的调查研究》,华中师范大学博士学位论文,2020年。

③马用浩,谷莎:《城乡教师交流轮岗制度运行的困境与对策》,《北京教育学院学报》2016年第10期。

④操太圣,卢乃桂:《“县管校聘”模式下的轮岗教师管理审思》,《教育研究》2018年第2期。

⑤操太圣,卢乃桂:《“县管校聘”模式下的轮岗教师管理审思》,《教育研究》2018年第2期。

青羊、温江、双流和郫县四个区县开启“县管校用”的教师管理体制改革,打破教师的“一校所有制”^①。2009年,福建省探索完善“以县为主”教师管理体制,在11个县(区)开展“教师人事关系收归县管,实施教师校际交流工作”试点,并于2010年在省级政策层面首创义务教育学校教师工资待遇制度、编制标准、岗位结构比例、招考聘用、考核办法、退休教师管理和服务的“六统一”,为统筹配置师资、调动教师参与交流的积极性奠定基础^②。至此,“县管校聘”制度雏形基本形成。

2014年,成都市下辖的邛崃市在39所学校中开展试点,以“上岗必竞、三级竞聘”为突破口实施“县管校聘”改革。在全市建立“邛崃市教师配置动态监测系统”,为合理设置学科岗位提供精准数据,严格实施学校、学区、跨学区三级竞聘,引导教师往农村及薄弱学校流动,同时城区学校所缺岗位面向全市在农村学校连续服务6年以上的教师公开竞聘,在全市形成了城乡教师良性循环^③,同年在成都市基础教育满意度测评中,邛崃市名列成都市14个农村区(市)县第2^④。2015年,“县管校聘”政策在北京、吉林等地的19个示范区试行,“县管校聘”改革从地方探索上升到国家行动,正式进入全国试点阶段。2017年,教育部又增设了30个“县管校聘”改革示范区,并计划于2020年在全国范围内落实推广^⑤。

截至2021年5月,省级层面共有广东、广西、福建、浙江、海南、湖北、河南、云南、山西、山东、江西、北京等12个省(市、自治区)出台了“县管校聘”改革实施方案,其中广东、浙江、山东等地已经全面铺开“县管校聘”管理改革^⑥。

二 “县管校聘”政策的实施困境与核心关系

“县管校聘”政策旨在打破部门壁垒,畅通城乡教师流动机制;整合教师资源,提高教师编制使用效益;合理分配师资,激发教师队伍活力。政策出台至今,虽然全国有不少地方积累了较好的经

验,但整体推进缓慢、覆盖面不广、效果不明显,甚至有些地方困难重重、举步维艰。

(一)“县管校聘”政策的实施困境

1. 政策协调难度大,政策实施过程异化

政策文本中要求“各级教育、组织、编制、财政、人力资源社会保障等部门形成联动机制”,而现实中各部门都有自己的合法性要求。编制部门要求“只减不增”,财政部门经费“捉襟见肘”,人事部门要求“结构比例”^⑦。教育部门在这种“编制补充难”“经费提供难”“岗位设置难”的境地中不得不对政策“折扣执行”“变相执行”。如有的地方将教师交流比例定得过低,规避学校岗位设置窘境;有的地方以“弱激励、弱补偿”或推迟兑现、折扣兑现等方式应对地方财政资金不足的问题;还有的地方以“县管”或“校聘”的部分执行回避编制、岗位、经费等方面的制约。形式多样的政策异化操作,反映了各地在“县管校聘”政策实施中“非不为也,是不能也”的困境。

2. 学校执行走样,政策效果弱化

相比教育部门在“县管校聘”实施时的困难重重,学校同样也遭遇进退维谷的局面。面对国家生育政策调整带来教师数量短缺的新形势,面对新高考带来师资结构化需求的新挑战,面对城镇化进程中优质成熟师资流失的新问题,面对新高考指挥棒下并未发生实质性改变的教育评价机制,学校自然而然体现出教师资源管理的“逐利性”。部分学校借“县管校聘”改革契机,以雪藏优秀教师,借机惩罚刺头教师、遣散能力薄弱教师等方式实现组织利益最大化,造成政策效果偏离政策方向,效果大打折扣。

3. 教师配合度不高,政策影响下降

面对“县管校聘”改革,如果说政府和学校的心理是“我怎么这么难”,那么教师群体的内心独白一定是“为什么让我这么难”。“县管校聘”的刚性流动要求打破了教师原有的“舒适区”,减少了职业稳定性,降低了文化归属感,增加了竞争焦虑感,让教师心生畏惧和抵触情绪。当“交流”成

①胡庆芳:《义务教育均衡发展视野下教师流动概况解析》,《基础教育课程》2020年第20期。

②戴颖:《我国教师交流政策发展与地方实施述评》,《教育评论》2015年第6期。

③陈英:《“县管校聘”邛崃行动写真》,《教育科学论坛》2018年第5期。

④《“竞聘上岗”邛崃“市管校聘”打破教师铁饭碗》, <https://sichuan.scol.com.cn/fffy/201512/54207652.html>, 2015年12月16日。

⑤张文斌:《阻滞与突破:“县管校聘”政策实施的困境与改进》,《教育学术月刊》2021年第5期。

⑥赵垣可,刘善槐:《“县管校聘”管理改革推进中的问题分析及对策探讨》,《中国电化教育》2021年第11期。

⑦姜超:《“县管校聘”的政策前提、管聘指向与执行模式反思》,《教育科学研究》2021年第5期。

了“被交流”,教师则以消极怠工、不服从交流学校管理等方式隐性地抗争,从而让政策实施只实现了浅表化的“空间转移”,未达到“资源盘活”“能量传递”“质量提升”等预期政策目标,政策影响显著淡化。

(二)“县管校聘”政策实施困境的原因分析

1.政府统筹不到位,“县管”支持少

“县管校聘”政策是一项牵一发动全身的综合改革,纵向涉及省、市、县三级政府,横向关联教育、编制、人社、财政多部门,正面触及教师人事制度改革的敏感区,直接影响广大教师群体的个人利益。当前县级政府出现政策实施过程异化的问题,究其原因在于政府统筹不到位,未能为“县管”提供全方位、多维度的支持。

首先,高位指导不足,导致政策执行落实力有限。“县管校聘”政策执行具有显性的“自上而下”特点,县级基层政府政策实施的路径依赖性强,而部分地方省级实施方案缺失,造成“县管”的目标指向和内容不明确,出现政策执行敷衍化、形式化,或对政策落实停留在“各自理解”层面,形成了基层对政策理解和执行的差异性。

其次,制度细则不细,导致体制障碍突破力有限。基层政府政策实施的惯性思维,以及“县管校聘”执行过程的层级制约和执行环节的合法性考量,都让“县管校聘”的县级实施方案难以有实质性的突破和创新,有的甚至是对省级文件的“复制粘贴”。各地情况各异,有些地方教师编制是瓶颈,有些地方财政经费是制约,还有些地方教师岗位设置是难题。县级实施细则的粗放化和笼统化,使得政策落实无法因地制宜、有的放矢,体制机制的壁垒沟壑难以突破跨越。

再次,责任边界不明,导致部门协调联动力有限。在“县管校聘”政策执行中,教育部门虽为牵头部门,但改革涉及的编制、岗位、绩效、经费等核心因素却在教育部门的职能范围之外,协调这些资源意味着影响相关部门利益,难度系数大且不可控。即便部分县域成立了县委县政府领导挂帅的“县管校聘”工作小组,但如果没有制定各部门责任清单,没有明确责任督导和奖惩机制,便只能成为“县管校聘”的“议事堂”,无法从根本上降低行政协调成本和难度。

最后,宣传引导不足,导致舆论氛围认同力有

限。政策是被动执行还是主动实施,效果大相径庭。“县管校聘”改革尤其需要各方利益主体的深刻认同与通力合作。多数地方仅通过文件发放、教职工大会政策宣讲等方式进行宣传推动,缺乏对政策内容的广泛宣传,对政策细节的精准解读,对政策顾虑的排忧解难,难以形成有利的舆论认同。

2.学校权责不对等,“校聘”动力弱

在“县管”的统一调配下,学校对“校聘”的态度与操作,直接影响“县管校聘”政策目标的达成。当前学校存在政策执行走样、效果弱化的问题,根源在于学校“校聘”权责不对等、政策执行积极性不高。

第一,学校政策话语权小。虽然“县管校聘”增强了学校办学自主权,但学校在“县管校聘”这项政策的制定与实施过程中缺少话语权,使得学校只能被动执行,甚至变相执行。如现行政策忽视对优秀师资流出校的激励,导致学校基于本位主义思想,尽量不将优秀师资交流出去,让政策实施效果大打折扣。

第二,学校师资选择权小。“县管校聘”赋予学校更大的用人权,但并不意味着学校对教师拥有自由选择权。在“校聘”中,学校对教师“留”或“流”的选择权,很大程度与教师的业绩水平、综合素质呈负相关,即教师越优秀,其个人意愿越能得到充分表达,学校的选择权也就越小。同样,同一县域的不同学校,也会因为传统的重点校与非重点校之分、优秀校与薄弱校的区别影响其对教师的选择权大小。

第三,“校聘”公平公正责任大。“校聘”既是对校长个人素质和领导力水平的检验,也是对学校领导层公平性公正性的测试。“校聘”过程、程序和结果是否公平公正,是否存在“权利寻租”“暗箱操作”“团体共谋”等现象^①,成为教师群体关注的焦点,成为行政管理部门制约和监督的重点环节,这种责任对学校领导也造成了一定的压力。

第四,“校聘”风险管控责任大。任何一项改革都存在风险,“县管校聘”这样的综合改革更甚。“县管校聘”改革稍有不慎就会引发教师、学生、家长的不满,不管是落聘教师的意见风暴,还是家长对优秀师资交流走的迁怒,或者社会对学

^①赵垣可,刘善槐:《“县管校聘”管理改革推进中的问题分析及对策探讨》,《中国电化教育》2021年第11期。

校改革后办学质量的质疑,学校都是首当其冲的第一责任单位,需正面迎击改革带来的风险和挑战。因此会出现“敷衍型”“观望型”“撂担子型”校长。

3. 教师保障不充分,“流动”顾虑多

教师是“县管校聘”政策实施的最直接利益相关者。改革让教师的身份从“学校人”变为“系统人”,让“教师职业是铁饭碗”的传统优势被打破,教师对待政策的态度究竟是“同意”还是“乐意”决定着改革成败。当前教师参与意愿低、政策配合度不高的问题,症结在于教师“流动”保障不充分,心理顾虑多。

首先,是对待遇和条件的担心。“交流校的收入待遇会不会骤降?”“乡村学校的住房、医疗、安全条件是不是太差?”这几乎是教师对交流的普遍担心。而这些担心很大程度是由交流校与教师之间的信息不对称造成的。绝大多数地方在“县管校聘”政策实施中尚未建立科学有效的交流信息展示和发布平台,不能满足教师对交流的信息需求。

其次,是因为家庭和生活的困扰。有调查显示,家庭生活不便、交通存在问题是阻碍教师参与意愿的重要因素^①。“交流校离我居住地距离太远怎么办?”“能否将孩子转到交流校附近就读,方便我照顾?”交流教师的问题现实且真实。但当前教师交流激励机制多以经济补偿为主,辅以职称评聘倾斜,手段单一、方法简单,缺少对教师个体和家庭的充分人文关怀,难以解决交流教师的后顾之忧。

再次,是对公平和尊重的诉求。“我在‘校聘’中有没有得到公正待遇?”“‘校聘’能否尊重我的个人意愿?”这些疑问一方面是交流教师的诉求,另一方面也说明各地的“校聘”还有待进一步加强监督、健全督导,提高公开度和透明度,强化全过程的公平保障。

最后,是对评价和发展的担忧。“我的教学理念和方法能否被交流校和交流校的学生接受?”“交流校的平台、资源、团队和氛围能否对我的个人发展有利?”越是优秀的教师,越会考虑交流后自己的考核评价能否保持“业绩长虹”,越会

重视个人的专业进步和发展前景。目前的“校聘”机制过于强调“优秀教师”“骨干教师”,忽视了“只有适合的才是最好的”。对交流教师的“拔高”或“降维”使用,都会增加教师对交流评价和发展的担忧。

(三)“县管校聘”政策实施过程中的核心关系

1. 解决好公益与功利之间的关系

“县管校聘”是以教育公平为价值取向的“善制”,通过教育资源的公平配置而顾及所有人的利益,让教育正义不仅是可欲的,也是可行的^②。但在实施过程中,不可避免地会对个人或组织的既得利益进行重新分配和调整。个人或组织的“理性经济人”本质,导致其会优先考虑自身利益^③。因此,县级政府在省、市两级指导意见基础上,会同教育、财政、人社、编制等部门,征求学校、教师代表意见,结合本地实情,因地制宜科学制订“县管校聘”本地化实施细则、本土化推进方案,解决好政策目标“公益”与实施主体“功利”之间的关系,是“县管校聘”顺利推进的关键。

2. 处理好放权与监管之间的关系

“校聘”是“县管校聘”能否真正落地的重要环节。在“校聘”的实施过程中县级教育行政部门必须平衡好“放权”与“监管”之间的关系,防止“校聘”成为“校长聘”,维持改革的公信力。一方面,学校应坚守“按需设岗、竞聘上岗、按岗聘用、合同管理”准则,加强制度制约,保证“校聘”有制可依,有规可守。另一方面,县级教育行政部门如何对“校聘”过程有效监督、加强对校长队伍的考核,开通教师申诉渠道,确保“校聘”全过程的公平、公正、阳光、透明,也非常关键。

3. 平衡好集体与个人之间的关系

教师是“县管校聘”政策目标群体。对教师而言,不论是县域的教育均衡还是学校的教育质量,都属于集体利益。教师可能会为集体利益让渡自己的部分权益,但不可能放弃自身关键利益。从世界范围看,实施教师交流政策比较成熟的国家,都能兼顾政府、学校的组织利益和教师个人利益的平衡^④。因此应加强制度的完善,在提高教

①吕寿伟,姜先亮:《教师轮岗制度的伦理反思》,《教育学报》2021年第5期。

②吕寿伟,姜先亮:《教师轮岗制度的伦理反思》,《教育学报》2021年第5期。

③张文斌:《阻滞与突破:“县管校聘”政策实施的困境与改进》,《教育学术月刊》2021年第5期。

④汪丞:《教师定期交流的政策困境与对策——基于政策工具的视角》,《教师教育研究》2020年第1期。

师政策参与积极性的同时,满足其个人核心利益,帮助其实现个人价值。如在政策宗旨的设定上列入“避免教师职业倦怠”“丰富教师执教经历”“促进教师专业成长”等内容,在具体措施上保障流动教师的物质与精神需要,构建流动教师的利益补偿机制,以增强教师交流的内生动力。

三 提升“县管校聘”政策实施水平的路径

综上所述,各地在“县管校聘”政策实施过程中遇到的“县管”支持少、“校聘”动力弱、“流动”顾虑多等问题,主要由政府统筹不到位、学校权责不对等、教师保障不充分等因素造成。要实现“县管校聘”政策目标可实现、规则可操作、机制有效果,需要构建全方位、多维度的政策体系。

(一) 政府统筹:破解教师管理的碎片化

我国教师管理职能碎片化问题由来已久,目前形成了教育事务权、教育人事权、教育财政权高度分割、高度集权的管理模式,名义上主管教育工作的教育行政部门缺乏话语权、统筹权^①。作为一项综合性改革的“县管校聘”,仅靠一家之力开展将举步维艰。首先,建议各地以省委、省政府的名义出台省级改革实施意见或指导方案。意见或方案需要导向正确、设计科学、程序完善、操作性强,强化改革的合法性,为县级层面开展改革提供宏观指导和政策支持,营造良好的改革舆论环境。其次,建议各县(市、区)成立“县管校聘”工作领导小组。由县委书记或分管教育的县委副书记任组长,明确教育部门的主导权及其他相关部门的具体职能与边界,由编制部门和人社部门对教师编制、岗位和职称进行总量控制与政策指导,具体管理和业务操作由教育行政部门负责^②,建立人事财权相对统一的教师管理体制,破解教师管理职能碎片化问题,确保“县管校聘”工作有序推进。

(二) 科学设计:增强政策实施的协同性

科学、合理、完善、有人情味的制度设计是“县管校聘”改革顺利进行的基础,可通过信息化手段、流动积分制度、人文关怀机制协同打造“县

管校聘”的制度保障体系。

一是建立教师交流台账系统。建立省级教师交流信息平台,为各市(州)、各县(市、区)提供教师个人信息数据库和学校岗位需求信息服务。教师个人信息数据库除了包括教师姓名、年龄、身份证号码、家庭住址、子女就读学校、家庭基本状况、家庭特殊情况、学历、任教学科、职称等基本信息外,还有能够体现教师师德师风、教育教学质量、教研水平、管理能力的多方评价数据和历年考核数据。而学校岗位需求信息平台,则设立明细台账,定期统计,及时更新。以教师“供给”和岗位“需求”两本账相结合,为“县管校聘”提供决策依据和实施准则^③。

二是建立教师流动积分制度。开展基于流动积分及教师与学校双向选择的城乡“全员流动”。将县域内的学校根据地理位置远近、硬件好坏、生源质量高低等分为若干“环”,分别赋予不同的流动分数,条件越艰苦的学校分数越高。参与交流的教师每年可提出多个流动志愿,而流动积分则是满足教师流动诉求优先顺序的依据^④。流动积分从教师入职到退休进行累计,教师可自由选择在职生涯的任何阶段进行流动,当流动积分达到一定标准,教师可选择不再流动。从而实现政府意志与教师意愿相结合的“县管校聘”实施路径。

三是建立教师流动关怀机制。尊重教师职业发展规律,坚持以人为本,充分关心特殊情况教师群体和竞聘分流教师群体。如浙江、安徽、福建等省和湖南省中方县都在实施时明确新入职三年期的青年教师、邻近退休三年期的老教师,怀孕、哺乳期的女教师,以及身患重大疾病的教师,免于竞聘,留聘原校。如湖南省长沙市望城区根据分流教师年龄差异、学科特点和性格特征,有针对性地制定个性化方案,通过待岗培训、转岗调整(低聘、转聘、教学岗转非教学岗)和离岗统筹(调离教育系统,县域内基层政府提供统筹安排机会),尽可能发挥分流教师优势和作用,让他们“人适其岗”“各尽其才”。

^①教育部教师工作司编:《造就大国良师——〈中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见〉辅导读本》,教育科学出版社2018年版,第48页。

^②李潮海,徐文娜:《校长教师交流的困境分析与实践建构》,《中国教育学刊》2015年第1期。

^③魏玉祥:《“县管校聘”如何从理论走向实践》,《教学与管理》2020年第10期。

^④汪丞:《教师定期交流的政策困境与对策——基于政策工具的视角》,《教师教育研究》2020年第1期。

(三) 加强监管:消除教师对“评价不公”的顾虑

“县管校聘”改革将赋予学校更多的办学自主权,但并不意味着权力的无限下放。县级教育行政部门应加强制度制约和有效监督,为“校聘”兜底,防范杜绝权力集中引发的用人腐败、以权谋私问题,确保“校聘”全过程的公平、公正、阳光、透明。可参考山西省晋中市经验,由市级教育行政部门拟定“校聘”考试的要求和目标,再由第三方机构分学段拟定试题和阅卷,并全程参与答辩考试环节,消除教师“评价不公”的顾虑^①。同时,建立教师交流反馈渠道,赋予教师在政策制定与实施过程中的知情权、话语权、参与权。“县管校聘”领导小组要树立风险意识,预判可能存在的风险因素,做好应急预案,对工作推进情况跟踪评估,对收集到的意见和建议定期研讨、及时回复,切实维护教师权益及改革的公信力。

(四) 配套铺垫:达成政策实施的共同愿景

政策的顺利实施需要政策供给方、政策执行方、政策受众方的共同努力,当政策各方的利益诉求都纳入政策设计与具体措施中时,大家更容易达成改革共同愿景。

一是建立“县管校聘”补偿激励机制。由省、市、县三级财政按比例为试点县共同拨付“县管校聘”专项工作经费,并承担一定比例的农村学校课后服务费用,用以缩小城乡教师收入差距;承担教师交流交通补贴、生活补贴和住房补贴,补偿教师交流成本。

二是优先保障“县管校聘”改革试点县教师编制供给。根据中央编办教育部、财政部印发的《关于统一城乡中小学教职工编制标准的通知》文件精神 and 各地对中小学教职工编制管理工作的具体要求,每年对试点县的中小学教师定编、核编、用编情况进行省级专项督导评估,保障优先供给。同时,消化编外教师群体中的“优质存量”^②,按需配齐配足教师,为“县管校聘”改革提供充足的师资来源。

三是着力改善乡村教师民生。建议各级政府

将乡村教师民生改善工程嵌入乡村振兴战略^③,有针对性地推进乡村教师周转房建设、乡村医疗建设,完善乡村教师交通补贴、午餐补贴等优惠政策,全方位缩小城乡教育差距,缓解“城乡二元结构”的影响,营造有利于“县管校聘”改革推行的整体大环境,以破解城乡师资难以均衡的顽疾,保证改革顺利进行。

(五) 后置补偿:增强政策实施内生动力

为了避免交流校长、教师“被迫营业”“消极怠工”等现象,在“县管校聘”政策实施过程中必须健全后置补偿机制,进一步激发校长、教师参与“县管校聘”改革的热情,形成交流内生动力,从“要我交流”转向“我要交流”。

一是开展校长职级制改革。科学设置职级、改革选聘机制、实施科学评价、建立岗薪相随、级别能上能下、待遇能高能低的激励机制,加强校长队伍专业化和职业化建设。并为副校长、班主任及做出贡献的教职工设立“团队激励性资金”,形成以校长为圆心的“责任共同体”、改革同心圆,将改革红利释放到实绩突出的每一名教职工,增强教师队伍凝聚力,促进办学质量提升^④。

二是建立流动教师利益差序补偿机制。首先,在经济待遇方面,教师流动到县域内“环数”越大的学校,获得的经济补偿越高,职称评聘、评优评先倾斜力度越大。其次,对于已达到流动积分且仍有意在农村学校、薄弱学校任教的教师,每超过1年可增加一定比例的绩效工资。也可以在职称评聘时采取“低职高聘”的办法对其进行一定的激励补偿^⑤。同时,给予流动教师子女在义务教育阶段入学时更多的选择权。

三是提高优秀流动教师的自我效能感。建议对流动至乡村学校或薄弱学校的优秀教师绩效考核予以调整,让他们将工作重心由教学生转变为教老师。减少其学科教学工作量,增加其教研工作及师训工作的考核比重,鼓励优秀教师通过听课、评课、集体备课、上公开课、开展“校本教研”、指导青年教师等方式^⑥,发挥示范引领作用,满足优秀教师自我实现的需要。同时,在乡村学校或

①张海荣:《山西晋中:“四轮驱动”强劲激发区域办学活力》,《中小学管理》2020年第11期。

②单莹:《编外教师的历史考察与现实反思》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2017年第4期。

③陈波涌,李婷:《如何稳定乡村教师队伍——基于对H省39470名乡村教师的调研》,《湖南师范大学教育科学学报》2021年第4期。

④张海荣:《山西晋中:“四轮驱动”强劲激发区域办学活力》,《中小学管理》2020年第11期。

⑤姜超,邬志辉:《“县管校聘”教师人事制度改革的政策前提与风险》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2015年第6期。

⑥陈波涌,李婷:《如何稳定乡村教师队伍——基于对H省39470名乡村教师的调研》,《湖南师范大学教育科学学报》2021年第4期。

薄弱学校形成“鲶鱼效应”,让优质交流教师成为培育农村优质师资的一粒粒“种子”,不仅完成优质师资的空间转移,更进一步实现优质师资量的提升。

(六) 梯度推进:降低改革难度与适应成本

“县管校聘”改革幅度大、涉及部门多,且关乎交流学校与教师的切身利益,必须缜密规划,因地制宜,梯度推进,降低实施难度与教师的适应成本,为改革增添持续动力。可先在最小单元内开展“县管校聘”试点工作^①。农村地区可借鉴湖南

省衡南县的“校联体改革”经验,先在一所中心学校及下属村小及教学点内开展,教育行政部门把教师的岗位及比例定好,乡镇“校联体”内所有教师编制统一分到“联合学校”,由中心学校校长根据镇内生源变化、师资特点统一交流调配,向教育行政部门报备。城市地区则可先在教育集团、街道或学区等小范围内开展。通过地缘相近、文化相似的最小单元范围试点积累经验、获取认同、赢得信心,再逐步形成改革辐射。

Implementation Dilemma and Path Solution of “County-managed and School-employed” Policy

SHAN Ying¹, LI Ting² & CHEN Bo-yong²

(1. Institute of Educational Science Planning, Hunan Academy of Education Sciences, Changsha 410005, China;

2. Institute of Educational Human Resources, Hunan Academy of Education Sciences, Changsha 410005, China)

Abstract: For a long time, China has issued some policies and grown several practices such as urban-rural teacher exchanges and counterpart assistance in narrowing the urban-rural education gap. In the new era, “county-managed and school-employed” policy is a crucial exploration to achieve regional high-quality balance of education. Many problems have been exposed with the accumulation of experience during policy implementation, such as the difficulty of policy coordination, the alienation of the implementation process, the distortion of school execution, the weakening of policy effects, the reluctance of teachers and the decline of policy impact. The main reasons are insufficient government coordination, unequal powers and responsibilities of schools and inadequate guarantee of teachers. To handle the relationships between “public welfare and utility”, “decentralization and supervision”, and “collective and individual” properly is essential to the promotion of policy implementation. Meanwhile, we need to solve the fragmentation problem of teacher management by strengthening the government’s overall planning, strengthen the coordination of policy implementation by scientific design, eliminate teachers’ concerns about evaluation by intensifying supervision, enhance policy force with serial supporting measures and compensation method, and reduce the difficulty of reform with gradient advancement.

Key words: “county-managed and school-employed” policy; balanced education; urban-rural teacher exchanges
(责任校对 朱正余)

^①姜超, 郭志辉:《“县管校聘”教师人事制度改革的政策前提与风险》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2015年第6期。