

义务教育教师交流政策执行失真研究 ——以青岛市S区为例

王雅哲, 冯惠敏

武汉大学, 湖北 武汉

收稿日期: 2022年8月25日; 录用日期: 2022年9月13日; 发布日期: 2022年9月21日

摘 要

教师交流是推进义务教育均衡发展和实现教育公平的重要措施。尽管教师交流政策推行多年已取得一定成效,但在政策执行过程中存在明显的替代式执行、减损式执行、僵化式执行等政策执行失真问题。在制度分类理论视阈下,全面分析青岛市S区教师交流政策执行失真成因,在借鉴国外教师交流政策经验的基础上,提出健全教师交流公共规则、创新教师交流组织制度、完善教师交流运行机制、转变教师交流观念和强化教师事业信仰等制度性措施,推动我国教师交流制度化、常态化地顺利推进。

关键词

教师交流政策, 政策执行失真, 新制度主义, 外国

Research on the Implementation Distortion of Compulsory Education Teacher Exchange Policy

—A Case Study Based on S District of Qingdao City

Yazhe Wang, Huimin Feng

Wuhan University, Wuhan Hubei

Received: Aug. 25th, 2022; accepted: Sep. 13th, 2022; published: Sep. 21st, 2022

Abstract

Teacher exchange is an important measure to promote the balanced development of compulsory education and realize educational equity. The teacher exchange policy has been carried out for

many years, and has achieved certain results. However, in the process of policy implementation, there are obvious problems of distortion of policy implementation, such as explicit substitution implementation, derogation implementation and rigid implementation. From the perspective of the Institutional classification theory, this paper comprehensively analyzes the causes of distortion of teacher exchange policy implementation in S district of Qingdao. On the basis of the experience of foreign teacher exchange policy, the author put forward some suggestions for institutional improvement, including improving the public rules, innovating the organization system, perfecting the operating mechanism, changing the ideas and strengthening the faith of teacher enterprise.

Keywords

The Teacher Exchange Policy, Policy Execution Distortion, New Institutionalism, Foreign Country

Copyright © 2022 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. 引言

破解择校难题, 缩小校际差距, 推进义务教育均衡发展, 关键是配置好教师资源。自 1996 年《关于“九五”期间加强中小学教师队伍建设的意见》[1]首次提出城乡教师“定期交流”的基本思想以来, 全国各地积极试点。至 2014 年, 教育部等三部联合发布国家层面教师交流单项法规——《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》[2]后, 全国各地纷纷出台具有地域特点的、具体落实性的政策文件, 教师交流走向制度化、常态化。

2014 年 4 月青岛市教育局发布《关于推进区市域内义务教育学校校长教师交流工作的指导意见》[3], 掀开教师交流实践序幕。然而, 这项被寄予厚望的教育政策的执行的如何? 实施过程中又面临哪些问题? 在新时期应该如何确保义务教育教师交流制度化、常态化的推进呢? 针对以上问题, 本文对青岛市 S 区教师交流政策执行情况进行调研。

2. 义务教育教师交流现状与问题: 以青岛市 S 区为例

教师交流蓬勃发展使得青岛市 S 区在教师专业成长、学校资源优化和学区教育公平方面都取得了可喜的成绩, 但也出现了诸如强制推行政策、变相落实政策和敷衍执行政策等一系列问题。袁振国教授将这种现象界定为“教育政策执行失真”, 即“在教育政策的实施过程中, 由于受到主客观因素的影响, 出现的执行活动及结果偏离原有预期目标的失真行为。”[4]。下文将按照政策执行失真的分类, 全面审视和评估青岛市 S 区教育行政部门、学校和教师在教师交流政策执行中出现的问题。

1) 替代式政策执行, 背离政策精神

替代式的政策执行是指政策执行者对政策的预定目标和具体内容进行曲解甚至扭曲, 或是为规避风险将政策精神“偷梁换柱”, 换上与原有制度表面一致, 但本质完全背离的“新政策”, 导致政策走样甚至完全落空。

S 区教师交流政策替代式执行主要表现为: 第一, 教委将“充分体现双向选择机制”的自愿交流政策扭曲为“所有符合条件的教师强制交流的‘政治任务’”。在确定交流人选时, 教委直接按照学区信息库中各校教师结构指定交流指标, 并未实际下基层走访各校师资配备现状、实际用人需求和教师个人

愿望,造成学校管理者无权插手交流人选决定和交流教师“被动交流”的局面。第二,面对教师交流可能引发的教学成绩波动,很多校长只是“表面交流,暗里异化”,如在实际交流中,用“富余学科教师”或薄弱教师代替“骨干教师”交流。第三,自2022年起,政策规定“有相关交流或支教经历”是S区教师参评职称的“门槛”,因此部分教师将促进教育均衡发展的交流活动视作“优先评选职称的‘跳板’”,将参与交流当作一种“交易”。

2) 减损式政策执行, 缩水政策内容

减损式的政策执行是指政策执行主体囿于自身利益需要或受制于上级暗示,一个完整的政策只有部分被贯彻落实,其余部分则被割裂遗弃,使政策被选择性地缩减执行。

S区教师交流政策减损式执行主要表现为:第一,激励政策未如约落实。据参与交流的教师反应,目前S区对交流教师仅有“职称评定加分”一项优待,原本政策规定的交通补贴、午餐补贴、住房保障现在都处于停发状态,对教师(特别是支教教师)的生活环境与精神状态产生不小困扰。第二,学校对交流教师培训敷衍塞责。因教师专业成长活动见效慢、实施难、成本高,不少学校将其视作打破正常教育教学秩序的“负担”搁置执行,致使交流教师学习成长活动总量偏少,且多以网络形式为主,“一对一”实际帮带活动和引领潜力教师的实景示范课不足。第三,教师自主学习和主动帮扶热情堪忧,教师的求知欲和工作态度并不高涨,“大拿”教师也多处于“自扫门前雪”的状态。

3) 僵化式政策执行, 降低政策生命力

僵化式的政策执行是指政策主体一味地照本宣科或照搬照抄,忽略了实际情况而呆板地实施政策。

S区教师交流政策僵化执行主要表现在:第一,“自上而下”的政策宣传方式硬性且单一。当前,S区教师交流政策宣传的渠道仅有学校会议宣传和收阅教委文件两种,事后笔者也登陆了青岛市教育局和S区教体局的各大官媒,发现确实少有关于教师交流的报道。第二,S区教师交流政策执行多年,缺乏因时、因地灵活调整。具体来说,在交流期限上,近60%的教师希望在流入学校工作1~2年后可以重回原校,而非现行政策规定的“人事关系永久调离”;在交流对象上,不少校长反应“紧缺学科教师”和“特色课程教师”处于供不应求状态,但这类教师却不在政策规定的“5类”人选范围内;在交流条件上,不少有意愿参与交流的教师因交流标准严苛而“上诉无果”,一些不便交流的教师却因满足交流标准“被迫交流”。对于以上不满,老师们在每学期教委期初视导时也会反应,但是后续上级的反馈与改进处于空白。

3. 教师交流政策执行失真的归因分析: 基于制度分类理论

20世纪80年代以来,制度分析理论被广泛用于政策科学。明确把“制度”划分为正式制度与非正式制度是新制度经济学派的一大贡献。“正式制度是指人们自觉发现并加以规范化的一系列带有强制性的规则,涵盖政策层次、组织层次和操作层次三个层次。非正式制度作为正式制度的延伸、阐释或修正,是得到社会认可的行为规范和内心行为准则”[5],它包括人们社会生活中的习惯习俗、伦理道德、文化传统、价值观念及意识形态等,对人的行为产生非正式的限制。结合新制度经济学对“制度”的一般理解以及笔者多年的在校学习体验与实践调研经验,本研究所涉及的正式制度与非正式制度内涵如图1所示。

长期以来对于我国教师交流失范原因的探讨往往关注在城乡经济悬殊、学校管理不完善、教师个人利益追求等浅层原因,但实际上,这些表面原因都能从更深层次的制度层面找到其对应的解释。

3.1. 教师交流政策执行失真的正式制度归因

1) 公共规则不健全

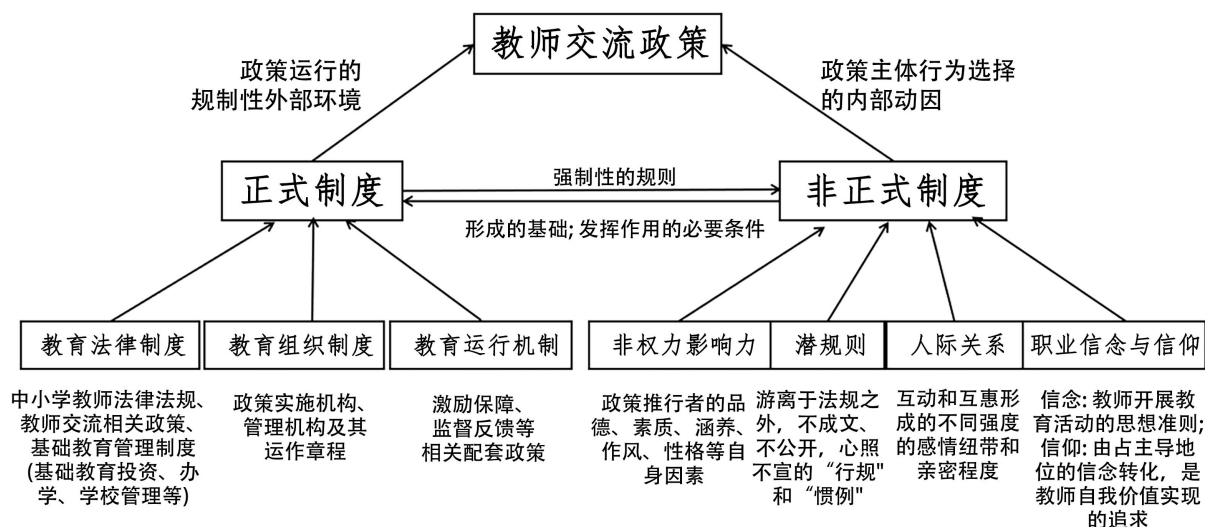


Figure 1. The connotation of formal system and informal system of teacher exchange policy

图 1. 教师交流政策的正式制度与非正式制度内涵

第一, 教师交流法律制度缺失造成教师交流政策无法可依。我国目前对于教师交流的文件规定只限于宏观层面, 且其作用仅停留在呼吁、强调、宣传教师进行积极参与交流, 并没有对进一步推行政策提供操作性或参照性的指导细则。缺乏专门的教师交流规范不仅导致教师交流的法律地位和基本性质等模糊不清, 而且交流行为易受各地执行主体的认知水平限制和利益偏好左右, 出现政策变异。另外, 政策运行缺乏强有力的法律约束, 使得政策对象违反政策时却免受制裁, 行为失范成本大大降低, 主观随意性行为发生可能性加大, 也会导致诸多政策失真执行。

第二, 基础教育管理制度存在矛盾, 其中“重点学校”制度(以及《教育法》规定取消“重点学校制度”之后“更名”推行的“文明单位制度”)是干扰教师交流意向的关键因素。顾名思义, 越“重点”的学校, 政策倾斜越明显, 从而教师的福利、补贴等经济收入会因学校不同而有所差异, 出现不同流向教师“同工不同酬”甚至“多劳少得”的问题。在美好的工作环境、通畅的晋升渠道、优厚的福利待遇以及名目繁多的隐性收入和丰富的社会关系资源吸引下, 教师不合理的“单向上”流动产生, 对于“向下交流”而利益受损的教师来说极易出现消极抵触行为。

2) 组织制度效用低下

第一, 地方政府缺乏总体设计, 政策部署、实施、改进各环节渠道不畅。教师交流政策的顺利开展需政府多部门协同合作, 青岛市 S 区自 2014 年起建立了教师交流“联席会议制度”, 成员包括教育、编制、人社、财政等部门。但目前 S 区教师交流活动目前仍主要由教育行政部门一家“孤军奋战”, 教委囿于职权限制只能决定交流人员的选派, 与教师交流相关的一些列编制、经费(奖补)、岗位安排等问题亟待解决。

第二, “区管校用”制度形同虚设。青岛市自 2014 年起实施“区管校用”人事制度, 由“教师管理中心”管理教师编制、调配教师资源, 改变以往“校管校用”造成的条块分割人事关系。但实际上, 学区管理力度不足, 学校管理深入人心的状况并未改变, 一方面, 教委职能“缺位”导致教师交流过程中的各种矛盾压力倾倒在校方, 学校被迫“越位”、“错位”, 不堪重负; 另一方面, “区管校用”人事制度未能实现政策初衷, 教师与学校依旧有着难以割舍的物质关系和情感联系, 羁绊教师交流。

第三, “人员遴选机制”有失科学。当前 S 区的交流人选遴选过程大致为各校按照教育局下发交流指标上报符合条件的教师名单, 人数不够时指定教师“凑数”。这种遴选机制忽视了学校现实诉求和教

师意愿,进而导致学校师资“供需错配”,交流教师“被动交流”,有伤政策对象的满意度和积极性。

3) 运行机制流于形式

首先,缺乏必要的激励保障制度。参与交流不仅会使教师的经济收入受到影响,也会因为无法选择具体流向而出现生活成本增加、工作环境不适等问题。从S区对交流教师的实际激励奖励来看,除了职称评定加分以外没有保障和优惠,这种“保健性”或“补偿性”措施,并没有上升到“激励”层面,尤其对于“向下交流”的教师,物质待遇和精神补偿跟不上,则无法唤醒教师交流的潜在动机,教师主动参与愿望不足必将波及教师交流活动效率。

其次,监督、反馈制度具有较强临时性和随意性。当前,S区校长兼具政策执行者和监督反馈者的双重身份,由校长汇报每年教师交流的执行情况是S区教委监督政策执行的主要方式,但如此一来,教委得到的只是学校最想要解决而不一定是一线交流教师或学生、家长想要反映的问题,这不仅会导致信息反馈的失真和低效率也会使得政策执行过程出现的各种失范行为无法及时纠正。另外,教师交流评价反馈渠道空缺,对于交流后的教师工作表现、政策效果与目标达成等均无系统化、操作化的评判标准,“流出即结束”的“虎头蛇尾”式的政策实施方式不利于总结政策经验和教训,易使政策僵化。

3.2. 教师交流政策执行失真的非正式制度因素

1) 教委轻视非权力影响力

政策宣传者、推行者的品德、素质、涵养、作风、性格等自身因素会长期且持续影响政策运行,这些自身因素归纳起来统称为“非权力影响力”。因此,在教育政策、法律约束和组织运行平台相同的情况下,不同的教育政策实践者也会产生不同的政策效果。68%的教师表示,自己的政策态度和行为会受政策推行者良好的态度、行事风格感化,自愿听从其意见,反之则会反感。然而S区在政策实行之初一味地使用行政命令式的推进手段,忽视了体贴、和谐、宽松氛围等人文关怀环境创设的重要作用,造成政策对象“口服心不服”,不可能真正激发教师的主观能动性。

2) 学校追求“政绩”的不良潜规则

不可否认,在我国“重分数、轻制度”的应试教育现状仍旧未改变。在校领导看来,要想提高学校“升学率”,获得个人“政绩”,必须把握住优秀师资,因此滋生了一系列变相执行政策的“潜规则”,如教学工作的任务分配上,“压榨”未流出骨干教师,“闲置”薄弱学校流入教师,在发挥领导力的职位安排上,流入教师难以被领导信任“委以重任”等,教师交流成为“做秀”行为。

3) 和谐的人际关系牵制教师流出

进入新环境,教师需要与周围的人和组织重新建立关系,而这种关系的建立往往是伴随着感情甚至是物质的付出,然而被琐碎生活和工作压力缠身的交流教师坦言,他们对于这种付出“有心无力”。薄弱学校的老师在流入高质学校后低效能感、失落感和不安全感问题普遍,骨干名师也因长期以来与原校间形成的依赖感和熟悉感而在流入陌生环境后难以把自己看作是与新校共同发展的“一分子”,人际关系成为制约教师交流的“无形之网”。

4) 教师专业信念和事业信仰影响

一方面,教师专业发展信念不高会造成交流教师隐性流失。流入新学校会对教师的专业技能、专业意识都提出新的要求,对于中老年教师来说,他们既缺乏足够的精力和体力燃起提升专业技能的热情,而且几十年的教学经验使其“谙熟”自己的教学工作,即便交流后也会有“自我满足、静等退休”等消极想法。另一方面,教师专业发展信念过强会造成教师不合理流动。青年教师往往对自身专业发展有较强渴望,当他们感到目前学校对自己的引领和帮助不足时,就希望通过交流进入水平更高的学校,对他们的专业成长进行“诊断”和“帮扶”,也正因如此,他们极不情愿参与“向下交流”。

教育信仰是引导教师坚定地认同教育事业和与之相联系的生活方式, 拒绝各种诱惑, 把自己生命的全部力量凝聚到教育理想的中的最重要的精神力量。在良莠不齐的社会风气和纷繁复杂的舆论信息干扰下, 部分教师责任意识、奉献意识和服务意识受到一定程度的影响。S 区仅有 25% 的教师表示在没有任何优惠待遇的情况下愿意参与“向下交流”, 还有相当一部分的教师表示在薄弱学校任教只是权宜之计, 目的在于满足顺畅的职位晋升等个人需要。

4. 对策建议: 借鉴国外成功经验, 完善中国特色教师交流政策

教师交流制度是教师交流政策存在的基础, 决定了教师交流政策的目标、内容和执行模式。因此, 制度的完善对于规避教师交流政策执行过程中的失真行为, 保证政策顺利有效推进至关重要。下文将结合国外教师交流经验, 对教师交流政策提出具有中国特色的制度性建议。

4.1. 规范正式制度

1) 建立教师交流法律体系

当前的教师交流政策夹杂在各级各类的教育相关法律中, 缺乏统一的、专门的教师交流法律作为地位保障和行动依据。可以学习日韩两国, 通过“高站位”和“高可行性”的法律手段推进政策。一、从国家层面出台教师交流政策专项法律, 如《教育公务员特例法》, 既彰显了国家对教师交流的重视, 又能有效约束教师流动中的不法行为和不正当竞争。二、尽可能详尽相关法律规定。如《国家公务员法》等法律中对教师流动周期、流动形式、流动比例、流动对象确定和流动程序等做出全面规定, 为各地方政府具体落实政策提供了可参照的确切依据, 细致的法律政策限制也降低了地方“上有政策、下有对策”的变相执行可能性。

2) 改良基础教育管理制度

第一, 创新基础教育投入制度。目前, 我国基础教育实行地方政府负责、分级管理和“以县为主”的管理体制, 但这种低重心的投资体制将使基层地方财政承受重压, 加之“重点学校制度”等不合理的制度影响, 薄弱学校完全不具备保留、吸引教师的竞争力。欧美和日本在推行义务教育之初也曾遇类似情况, 他们采取的对策是适时调整公共投资体制, 上移政府投资主体, 加大中央和高层地方政府的投资责任。对于我国来说, 可以尝试由以县为主的分散模式逐渐向中央和省财政相对集中的模式过渡。

第二, 完善分配制度, 创设以“补”、“奖”为主的激励保障制度, 实现“低就”教师“高配”。首先, 制定交流教师补助金制度。为补偿“向下交流”教师因住房、交通以及文化生活恶化而产生的“失落感”, 可以学习美国经验, 由中央财政直接向支教教师发放补助金, 使其收入不低于同等劳力的其他教师。其次, 出台津贴无差别政策。为解决教师收入水平因学校不同而在津贴和补贴方面存在差距的问题, 单纯确保国发工资远远不够, 对于薄弱学校因县财政贫困无力发放教师津(补)贴的情况, 应视具体情况出台细则, 由中央全部或主要承担起津贴发放职责。此外, 对于流入偏远地区的教师, 在医疗保障、住房补贴等方面也要予以适当倾斜, 学习日本创设偏僻地区津贴、迁居补贴、特别地区勤务津贴和远程人事调动津贴等。

第三, 创新人事管理制度。目前, 美、英、法、日、韩五国的中小学教师身份均为国家教育公务员, 实现了教师工资福利由政府发放, 人事编制由政府管理和使用。如此, 既可以有效割断教师与学校间的“绑定”关系, 进一步完善并落实“县管校用”的人事制度, 也有利于实现人事、编制、财务、教育等多个部门协同合作, 合理解决教师交流产生的系列问题。此外, 对待教师在交流过程中出现的失范行为也可以顺利成章地进行“公务员式”的惩处。

3) 规范教师交流程序

为提高教师交流政策的科学性与可行性, 规范、公开与公平的教师流动程序亟待建立。第一, 充分利用各种正式与非正式渠道进行教师交流政策宣传, 营造良好的舆论环境和群众基础, 尤其是让政策对象——教师懂得教师交流的意义, 使政策被教师所理解、所接受; 另外, 力求政策明晰政策全貌, 可以学习日本配文相关细则对政策概念进行明确解释, 如“偏远地学校”、“长龄工作者”等, 对重要概念进行更深层次加工。第二, 改进“人员遴选机制”。在日本, 符合条件的教师自愿向学校提出交流申请与意向学校, 校长在与之商谈后方能确定人选; 还可以学习韩国使用由工作经历分数、业绩分数和特殊情况加分构成的“流动分”对教师的工作经历和业绩进行综合评价, 经过量化后的总分作为教师是否需要轮岗的主要依据。由此一来, 既保证了交流程序的科学性又可避免交流过程中的恣意长官行为。

4) 健全教师交流运行机制

建立全面、系统的教师交流政策监督与反馈体系。我国中小学 1958 年开始实行校长负责制, 校长权力得到强化, 但权力监督机制严重滞后或缺失, 造成校长自身权力欲望膨胀。为防止校长教师交流政策执行失真, 在事关教师交流的细则制定、人选确定、流动去向等方面的决定, 必须经教代会和工会集体同意。同时, 还可以通过微信、微博等社交平台公开教师交流政策及实施过程, 呼吁社会大众、媒体等通过举报信箱、专线、网络等渠道监督交流工作、评价交流效果、提出交流建议, 相关部门对各界反应的交流问题应加紧核查、及时整改、跟进反馈。

4.2. 渐变非正式制度

1) 转变交流观念, 重视非权利影响力

观念是变革的先导, 理念革命是最深刻的革命。对于教师交流政策的制定者和推进者——教育行政部门和学校领导者来说, 首先, 要意识到教师交流是一项开拓性的工作, 需努力克服等、靠、要思想, 在政策允许的范围内发挥主观能动性改变封闭落后的规章制度。其次, 充分发挥非权力影响力作用, 通过“闲聊”等方式传播教师交流的价值和益处, 潜移默化地加深教师的认知程度, 唤醒教师职业信仰, 增强政策的吸引力。最后, 要树立正确的权力观。在政策制定初期, 采用调查问卷从整体上了解教师对交流期限、交流方式和福利待遇等方面的建议, 还可以通过座谈会的方式, 从已参加交流教师或教育专家的那里获取建设性的政策改进意见, 着重与持有异议和反对声音的教师交流, 了解其担心和顾虑, 努力为其解决后顾之忧以获取支持。

2) 关注职业成长, 强化教师事业信仰

首先, 加强教师职业培训力度, 树立起教师对教育事业的职业理想和为教育奉献全局观, 变强制性的“要我流动”为自愿性的“我要流动”。其次, 增加教研活动频次。一是通过异校间不同教学水平和教学风格的教师定期教研, 使教师开拓视野, 反思自身, “取长补短”; 二是开展校内优秀教师示范课、结对帮带活动等“看得见、摸得着”的培训形式, 切实帮助教师成长; 再次, 强化精神激励。可以通过颁发学区“优秀教师”、“模范教师”等奖项或通过媒体广播对优秀交流教师典型进行宣传, 创设积极的职业氛围, 切实提高教师的职业荣誉感和社会地位。如此, 让教师感受到“交流”对学生发展、教师成长及教育事业的重要性, 做出正确的交流行为选择。

参考文献

- [1] 中华人民共和国国家教育委员会. 关于印发《关于“九五”期间加强中小学教师队伍建设的意见》的通知[EB/OL]. 1996-12-31. <https://law.lawtime.cn/d638087643181.html>, 2020-01-16.
- [2] 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[EB/OL]. 2014-08-15. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7151/201408/t20140815_174493.html, 2019-07-24.
- [3] 青岛市教育局, 青岛市编制委员会办公室, 青岛市人力资源和社会保障局, 青岛市财政局. 关于印发关于推进

区市域内义务教育学校校长教师交流工作的指导意见的通知[DB/OL]. 2014-04-30.

<http://www.qingdao.gov.cn/n172/n24624151/n24625415/n24625429/n24625443/140512100242286446.html>, 2020-11-04.

[4] 袁振国. 教育政策学[M]. 南京: 江苏教育出版社, 2001.

[5] [美]道格拉斯·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994: 64.