

义务教育阶段教师交流轮岗困境及突破

鲜倩倩

新疆师范大学教育科学学院, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2023年10月20日; 录用日期: 2023年11月17日; 发布日期: 2023年11月24日

摘要

义务教育阶段教师交流轮岗一直是我国教育部关注的重点, 义务教育阶段教师交流轮岗对教师自身以及社会都有重要意义。然而, 在我国义务教育阶段, 教师交流轮岗政策在实施过程中存在诸多障碍, 如各行政部门权责不清、选拔程序缺失科学公正、教师交流意愿不高、轮岗老师激励保障制度不充分等。对此, 这就要求明确各部门的权责范围, 建立部门联动机制, 建立健全科学公正的选拔程序和监督机制, 激发教师交流轮岗主观意愿和共识、在交流轮岗政策中加大教师轮岗政策的保障和补偿制度, 切实增强教师的归属感, 实现义务教育均衡发展。

关键词

义务教育, 教师流动, 交流轮岗

Teacher Exchange Rotation Dilemma and Breakthrough in Compulsory Education Stage

Qianqian Xian

College of Education Science, Xinjiang Normal University, Urumqi Xinjiang

Received: Oct. 20th, 2023; accepted: Nov. 17th, 2023; published: Nov. 24th, 2023

Abstract

Teacher exchange rotation in the compulsory education stage has always been the focus of China's Ministry of Education, and the exchange and rotation of teachers in the compulsory education stage is of great significance to teachers themselves and society. However, in the stage of compulsory education in China, there are many obstacles in the implementation of the teacher exchange and rotation policy, such as unclear powers and responsibilities of various administrative de-

partments, lack of scientific and fair selection procedures, low willingness of teachers to communicate, and insufficient incentive and guarantee system for rotating teachers. In this regard, this requires clarifying the scope of authority and responsibility of each department, establishing a departmental linkage mechanism, establishing and improving scientific and fair selection procedures and supervision mechanisms, stimulating teachers' subjective willingness and consensus on job rotation, increasing the guarantee and compensation system of teacher rotation policy in the exchange rotation policy, effectively enhancing teachers' sense of belonging, and achieving balanced development of compulsory education.

Keywords

Compulsory Education, Teacher Mobility, Exchange Rotation

Copyright © 2023 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

近几年来,为推动义务教育的均衡发展,实现教育公平,我国先后出台了一系列实施“教师交流轮岗制”的相关政策,即“县管校聘”教师管理。2013年,教育部印发了《关于深化教育领域综合改革的意见》,明确了“在全国范围内开展中小学教师交流与工作”[1]。《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》是2019年中共中央、国务院印发的一项重要文件。在优化教师资源配置方面,提出了“加强县域和城乡的教师双向交流,并定期轮岗,建立学区(镇)教师教学体系”[2]。2021年,响应《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》,上海、北京、深圳、广州等率先开启大规模化的教师轮岗改革[3]。由此可见,教师交流轮岗政策改革逐步深化,已成为新时期义务教育的一项重要政策。一系列的政策措施虽然从根本上缓解了农村师资不足的矛盾,但是并没有从根本上解决“教不好”这一矛盾。教师交流与轮岗制度,已经变成了学校管理者自我报复,“惩罚”“持刀教师”,维护学校利益的一种具体方式。在与外派学校领导的“博弈”中,外派教师常常采取“偷懒”、“请病假”和“发泄”等方式来消极地应付外派学校领导。政府对乡村工作的强制性要求和重视,这导致教师将在农村工作视为一种“流亡”型的过渡工作。在《教师教育振兴行动计划(2018~2022年)》实施过程中,若不能切实贯彻执行城市与农村的“双向流动”政策,将导致城市与农村的教师质量差异进一步扩大。在此背景下,我国中小学教师的发展面临着新的挑战。

2. 义务教育阶段教师交流轮岗的意义

(一) 统筹城乡的教育资源,缩小城乡师资差距

国家在制定义务教育学校教师交流轮岗这项决策,其本质是希望通过该项举措合理配置教育资源,拓展优质教育资源,提高优质教师的影响,推动教育公平,减少城乡教师之间的差距,提高农村义务教育的内涵和质量。从20世纪90年代到现在,国家相继发布了有关中小学教师交换轮岗的政策文件,其目标是减少不同区域义务教育学校教师资源的差异,促进义务教育平稳均衡发展。但是,就现实而言,受经济发展、地理环境、社会制度等方面的影响,当前,中小学教师的交流与流动仍存在诸多问题。实现义务教育高水平、均衡发展,使每一位学生都能享有高质量的义务教育,这是我国中长期义务教育的重大改革和发展的战略任务,也是一个重要的领域[4]。为了缩小义务教育校际间的差异,使义务教育更

好、更均衡、更好地发展。

(二) 轮换教师的工作场域，提高教师专业能力

美国社会心理学之父库尔特·勒温提出了场动力学理论，认为个体行为动力学是内外因素相互作用的结果，外部环境起着不可替代的作用[5]。我国过去对于义务教育阶段的教师所采取的工作场域是固定于某一地区或某一学校的，很多教师已经习惯于以前的工作模式和工作环境，不太愿意去新的工作场域中进行教育教学。然而，一位教师长期在同一所学校工作，很容易形成一种习惯，尤其是资源匮乏的农村教师，他们的生活条件并不好，经常处于对新挑战和新变革视而不见的“舒适地带”，丧失激励自我发展的永续推动力[6]。如果一名教师长时间地呆在一个熟悉的工作环境中，采用相同的教学方式，日复一日地像学生灌输知识，这不仅会让教师感到厌烦，这将会极大的限制他们的职业发展。教师要结合自己的实际，合理地开展交流与轮岗，在不同类型、不同规模、不同特点的学校里，与不同水平、不同性格的学生及家长进行交流，这样才能持续地积累教学经验，拓宽自己的视野，完善自己的思维方式。通过自我反省，可以更清楚地了解自己的教学方法，能针对不同的学生，实施因材施教，这样才能有效地提升教师的职业素养与业务水平。在多元的教学环境下，老师之间可以互相激励，互相帮助，互相启发，还能发挥“鲶鱼”效应，更能够激励并促进教师之间的经验交流与更新，让教师有更多的机会去接受新的方法、新的观念、新的教学理念。

从教师成长的角度来看，教师的交流和轮岗可以为教师提供在不同学校学习的机会，这不仅有助于提高教师的专业能力，同时，还能帮助教师提高自身素质；在教师结构方面，通过教师的交流与轮岗，实现了教师队伍的优化、人才的流动、教学质量的提升。

(三) 疏解择校热热潮，推动义务教育均衡发展

在我国义务教育阶段，择校现象普遍存在，其主要原因在于学生择优质教师。

尽管，国家教育部发布《中华人民共和国义务教育法》规定，义务教育阶段的儿童入学分配应当遵循就近原则；也就是说，学生应该去离他们住的地方最近的学校。但仍然有许多中产阶级家庭不喜欢看到他们的孩子上就近普通学校。相反，他们使用各种手段，试图把孩子送到一所偏远的优质重点学校。结果可想而知，

多数学生选择优质校，这就造成了重点学校的班级数量变得太多，薄弱学校的人数变得越来越少，进而造成了城乡之间、校际之间的差距变大，这给我国的教育事业带来了许多问题与矛盾。在义务教育阶段实行“教师交流与轮换”，使部分优秀教师能够被交换与轮换到较弱的学校。通过这种方式，可以使择校生回到原来的学校，在某种程度上缓解了择校的压力，推动了义务教育的均衡发展。

3. 义务教育阶段教师交流轮岗制实施困境

(一) 各行政部门权责不清，缺乏有机衔接

义务教育阶段教师管理涉及教师编制、工资、人事、教育教学等多个部门。管理职能分布在不同的行政部门，如组织、财务、人事和教育部门。有关文件明确提出，“各级教育、人事、财政、编制、组织等部门，要在落实县管校用人的工作中，建立起一个有效的联动机制。”然而，在实施教师调动的具体程序中，各部门“经济人”的身份，使得政策在实际操作过程中，很容易产生管理上的分散和沟通上的障碍，常常很难建立起有效的互动机制。造成这种情况的原因，一方面是各个部门没有一个完善的管理制度，在运作过程中缺乏行政力量，难以进行有效的行政协调。另一方面，一些区县教师岗位标准设置不合理，人员配备过多问题普遍存在。

在教师交流轮岗过程中，所牵扯到的功能部门较多，各个部门之间的组织管理、沟通互动、沟通协调的成本较高，这直接造成了管理效率的下降。为此，需要对各个管理机构进行细化，明确其责任，从

而在各个部门间建立起一种有效的互动机制,从而保证教师交流与轮岗制度的顺利实施。

(二) 教师交流轮岗制度, 缺失科学和公平

教师交流轮岗制度不完善, 操作程序不够清晰, 导致主观因素往往起决定性作用。从各地的实践情况来看, 大多数的交流轮岗教师的人事、薪资等关系仍留在原单位, 呈现出来“人户分离”状态, 对流入校和流出校的管理工作产生极大影响。负责这项工作的校长权力过大, 容易滋生腐败、权力寻租等问题。

一方面, “人户分离”状态加大了义务学校的管理难度, 出现教师不服管、懈怠等现象。一项针对 11867 位校长的调查结果显示, 40.36% 的校长认为, “轮换来的教师不服管理” [7]。由于人事、薪资关系在原单位, 轮岗教师普遍存在“过客”这一心理, 不服学校管理, 消极倦怠工作。另一方面, 部分校长为了避免降低学校的整体教学水平, 交流学校普遍遵循“优质教师不放手, 只有不够优秀的人才可以流动”的潜规则, 参与轮岗的教师不可避免地会被贴上“教学能力差”、“不受欢迎”等负面标签。在轮岗之初, 他们承受着“流亡”的舆论压力, 对个人感情造成极大伤害; 在政策的压力下, 城市学校倾向于把教学能力差的老师、苛刻的老师、“老实听话”的老师、在某些方面犯过错误的老师送到农村学校 [8]。

这种身份壁垒不仅弱化了交流教师的归属感, 也影响了学校整体教学质量。

(三) 教师对交流轮岗主观意愿参差不齐

陈英文, 张慧杰 (2023) 基于山东省 7659 名教师调查发现, 在表示“愿意”参加交流轮岗的教师所占比例为 40.11%, 然而教师交流轮岗主观意愿表示“一般”以下的占比高达 59.89% [9]。从主观上讲, 许多教师早已习惯了所在组织的教育模式、行为规范、组织氛围, 这种已经熟知并且习惯的教育环境本能出现排斥未知的工作场所, 在很大程度上影响了教师交流轮岗政策的实施和完善。因我国对教师这一职位采用的国家公务员式的编制管理, 重点校教师的薪资待遇比较高, 同时在固定办公区域开展教育教学活动, 以上优势的凸显。即使最终被安排交流轮岗的教师在工作中也出现了消极怠慢、懒散惰性等现象, 这与政策的初衷大相径庭, 教师交流轮岗的效果不佳。从客观上讲, 有些学校, 在进行教师交流轮岗的过程中, 会通过某些强迫或者不公正的方式, 选择一位教学水平较低的教师参加到轮岗中来, 在这一过程中, 教师的主动交流意愿被忽略, 从而引发了校领导和教师间的冲突, 从而使流动教师在学校中的示范性作用难以发挥。

(四) 交流轮岗教师激励保障制度不充分

参与轮岗的教师在与交流过程中, 难免会对师生间的人际沟通、生活起居、孩子的教育等方面产生顾虑。经过交流后, 就人际交流层面来说, 在新的学校里, 流动教师很难在短期内快速地适应新的教学环境, 更需要一个适应的过程。而在面对一所新学校的同事时, 由于不同的学校在管理方式和教学要求上存在着不同, 因此在进行教学的交流时, 也会有思想上的差异。在衣食住行方面, 轮岗教师的工作地点往往远离家乡, 交通也不方便, 轮岗教师为了确保对其子女的照料, 需要花费更多的时间来进行交流轮岗。在进入学校的过程中, 轮岗教师面临着不同的管理体制、缺乏文化氛围和基本条件的支持保障措施。在教学实践中, 他们工作的积极性肯定会大打折扣, 在上班的路上, 会造成身体和精神上的疲劳, 虽然有政府的补贴, 但他的体力消耗还是很大的。虽然也有一些单身的年轻教师可以住在交换学校, 但他们离开了以前相对安定的生活环境, 在新的场域中, 不可避免地会有文化冲突, 以及生活方式的改变。这无形中也将会损害交流教师的心理健康, 降低他们的生活品质。此外, 流入校的学校教育状况也将影响到教师交流轮岗的成效。

4. 义务教育阶段教师交流轮岗破解路径

(一) 明确各部门职责, 建立部门联动机制

所有地方执行机构在政策执行过程中都有相应的权利和责任。各县级人民政府部门要会同教育、编

制、人事、财政等有关部门，组织召开专题会议。以省市为基础，并结合当地的实际情况，对其进行公开征求意见，对其进行严格的论证，最终制定出台具有科学性的指导意见，明确各职能部门与学校在落实教师职责过程中的权责界限轮岗政策，并确保每个主体在执行该政策的过程中都有证据可依赖。一方面，要改变县(区)级政府组织和控制主体缺位的现状，另一方面，需要义务教育学校的积极配合，在学校实施交流轮岗政策。

并在此基础上，通过建立责任明细表、联合办公等方式，解决了各个部门之间的协调与沟通困难。由县、区主要领导担任总指挥，负责对县教育、编制、人事、财政等部门进行沟通，建立有效的跨部门协作机制。另外，在执行该政策时，还会出现一些违背教师意愿、强制沟通等问题。因此，由县级政府、学校和教师代表组成一个督导委员会，让投诉渠道更加畅通。在具体的制订和执行教师交换轮岗政策的过程中，广泛听取各方面的建议，转变传统的自上而下的做法、强制执行的正确做法，从而有效地维护教师的合法权益。

(二) 建立科学公正的选拔程序和监督机制

教师交流应有序进行，遵守法律法规。因此，有必要制定教师轮岗交流的法律法规，建立起一套科学、合理、公开、透明的沟通流程，对教师轮岗的实施过程进行规范化，对轮岗期限、参与轮岗教师的具体条件以及福利待遇进行明确，

坚持多元参与、科学全面的原则，让教师选拔过程在阳光下运行。禁止通过职称评称、绩效考核等方式来强制推行交流轮岗政策的执行，关注教师的心理变化，避免影响教师的参与积极性，从而提升政策实施的难度。同时，加强教师交流轮岗监督，提高监督透明度，是创新教师交流轮岗监督机制的重要举措。教育行政部门也要从自身做起，拓宽公众监督渠道，建立第三方监督机构，自觉接受公众监督，实施公众监督与管理者、教师轮岗、政府和教育行政部门相结合的多元化立体化监督机制。

(三) 激发教师轮岗的主观意愿和共识

教师轮岗制度是我国基础教育改革的重大举措，也是我国基础教育改革的重要内容，该系统的实施，更深入地阐述了教师合作在推动教师团队的发展，优化教育资源，在推动区域教育均衡发展的重要性[10]。由此可见，为了实现教师之间的交流与轮岗，那就需要老师间跨区域，跨学校，跨领域协作。然而，这种工作方式的一个重要特点就是，教师们处于一个工作领域中，这个领域是一个动态的、不停地变化着的系统。由于流动空间的变动，流动教师流动的时间将会有一定的约束。虽然目前校际之间的教师协作表现出了多种形式，但是在实践中，多数都是遵从命令，而不同学校之间的教师协作并没有达到预期的效果。因此，需在具体的实践过程中应充分重视，平衡并照顾教师的利益，制定灵活多样的激励保障政策，把握好硬性和弹性规则的平衡，通过调动教师的主观意愿积极性和和国家政策相结合的方式，进而来实现教师县(区)域内的流动。学校层面，需要厘清政策脉络并制定符合本县城有关的政策，继续加大教师交流轮岗激励保障力度，通过利用物质、经济、荣誉等外部刺激来调动教师交流轮岗的积极性，并在开展轮岗交流前期解决好交流轮岗教师的住宿和交通条件保障、以及职业规划发展和评职务职称条件保障等问题。

(四) 加大教师轮岗政策的保障和补偿制度

除了考虑自身的家庭因素外，激励机制的不完善也是教师交流轮岗政策实施的一个重要因素，如教师意志薄弱、抵抗力强。因此，在推动教师交流与轮岗工作的过程中，除强化舆论导向之外，建立完善的相关激励机制，是促进教师交流与轮岗工作顺利进行的重要保障。首先，我们应该根据实际困难确定流动情况并选择流动主题和农村教育的需求，完善教师流动的支持和激励政策，加强对新教师的指导，并根据教师交流组织、省级行政部门、学校和教师协商教育财政投入和制定相关补偿计划。为了缓解教师沟通的担忧，应逐步实施家庭分配。其次，在选送教师过程中，离校要充分尊重班主任，让交流卸下

情感负担,以积极的态度参与教师轮岗,从教师轮岗机制的源头保证班主任的积极性流动。最后,在培训、职称评定、表彰等方面,我们也应该给予轮岗教师一些精神上的补偿。针对部分学校不愿意为自身的发展提供优质师资的情况,亦应将其纳入补偿方案,以提升学校其参与此项工作的动力。

5. 结语

综上,本文认为,我国实施“教师交流与轮岗”政策其实质是为了促进教育公平。然而受到多种因素的制约,交流与轮岗工作还存在着许多困难,影响了交流与轮岗工作的正常进行。只有采取有针对性的措施,纾解义务教育阶段教师在轮岗工作中所面临的各个行政部门之间权责不清,缺乏有机衔接、教师交流与轮岗制度缺失科学公平、教师主观意愿低下、轮岗教师激励保障制度不充分的困境,因此,从明确各部门职责,建立部门联动机制、建立科学公平的选拔程序和监督机制,激发教师轮岗的主观意愿和共识,加大教师轮岗政策的激励和补偿制度这四个方面突破,才能真正实现义务教育阶段教师交流轮岗的价值与意义。

参考文献

- [1] 教育部印发《关于深化教育领域综合改革的意见》[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A27/zhgggs_other/201301/t20130129_148072.html, 2013-01-26.
- [2] 中共中央国务院印发《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201907/t20190708_389403.html, 2019-07-08.
- [3] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202107/t20210724_546566.html, 2021-07-24.
- [4] 王昌善,贺青梅.我国县域义务教育学校教师流动制度:应为、难为与可为[J].湖南师范大学教育科学学报, 2015, 14(4): 75-80+86.
- [5] Wang, R. (2022) The Implementation Dilemma and Solution of Teacher Exchange Rotation in Compulsory Education. *International Journal of Education and Humanities*, 4, 219-222. <https://doi.org/10.54097/ijeh.v4i3.1811>
- [6] 张宇,于海英.城乡教育一体化进程中农村义务教育教师质量问题与对策[J].教育发展研究, 2012, 32(24): 70-73. <https://doi.org/10.14121/j.cnki.1008-3855.2012.24.011>
- [7] 中国教育科学研究院.教师流动促进学校均衡发展[N].中国教育报, 2012-08-27(03).
- [8] 高波.县域内义务教育教师流动机制研究[D]:[硕士学位论文].枣庄:东北师范大学, 2011.
- [9] 陈英文,张慧杰.“县管校聘”政策背景下义务教育学校师资交流轮岗的问题与对策——基于S省的调查数据[J].教育理论与实践, 2023, 43(26): 23-27.
- [10] 朱明俐,龙梦晴.“双减”背景下中小学教师交流轮岗的困境及其突破[J].教学与管理, 2023(22): 11-15.