

# 义务教育阶段教师轮岗制度：困境及对策分析

朱学娇, 宋清韵

云南财经大学财政与公共管理学院, 云南 昆明

收稿日期: 2023年8月4日; 录用日期: 2023年9月12日; 发布日期: 2023年9月21日

## 摘要

教育公平是实现社会公平最重要的方面之一。我国长期存在的城乡二元结构使得地区教育发展不平衡, 尤其表现在师资方面。在“双减”政策背景下, 教师轮岗制度是实现义务教育阶段教育公平的有效手段。然而教师轮岗制度面临对轮岗教师意愿关注较少, 教师积极性不高; 教师轮岗程序不够规范; 轮岗教师的绩效考核和监督机制不完善; 经济保障相对欠缺; 不利于打造特色教学和特色优势等多重困境。针对上述问题提出以下建议: 考虑轮岗教师的意愿, 体现人文关怀; 建立严格的教师遴选制度; 建立科学的考评和监督机制; 实施合理的轮岗教师补偿制度; 探索学校特色文化发展路径等。希望为教师轮岗制度提供一些思考和借鉴, 加快落实教师轮岗制度, 促进教育公平的实现, 推动我国教育事业蓬勃发展。

## 关键词

义务教育, 教师轮岗制度, 教育公平, “双减”政策

# Compulsory Education Teacher Rotation System: Dilemma and the Way Out

Xuejiao Zhu, Qingyun Song

School of Public Finance and Management, Yunnan University of Finance and Economics, Kunming Yunnan

Received: Aug. 4<sup>th</sup>, 2023; accepted: Sep. 12<sup>th</sup>, 2023; published: Sep. 21<sup>st</sup>, 2023

## Abstract

Educational equity is one of the most important aspects to realize social equity. The long-standing urban-rural dual structure in our country makes the regional education development unbalanced, especially in the aspect of teachers. Under the background of “double reduction” policy, teacher rotation system is an effective means to realize educational equity in compulsory education stage. However, the teacher rotation system is faced with less attention to the willingness of teachers in rotation, and teachers' enthusiasm is not high; The teacher rotation procedure is not standardized

enough; The performance appraisal and supervision mechanism of rotating teachers is not perfect; Relative lack of economic security; It is not conducive to the construction of characteristic teaching and characteristic advantages and other aspects of the dilemma, in view of the above problems, the willingness to consider rotating teachers is proposed to reflect humanistic care; Establish a strict teacher selection system; Establish a scientific evaluation and supervision mechanism; Implement a reasonable compensation system for rotating teachers; To explore the development path of school characteristic culture and other countermeasures, the aim is to perfect the teacher rotation system and promote the equity of education in our country.

## Keywords

Compulsory Education, Teacher Rotation System, Educational Equity, "Double Reduction" Policy

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

义务教育阶段的公平问题越来越引起人们的重视,影响义务教育均衡发展的重要因素是教师资源配置不均衡。早在1996年,国家教委在《关于“九五”期间加强中小学教师队伍建设的意见》中就指出,要“鼓励教师从城市到农村,从强校到薄弱学校任教,实行教师定期交流[1]”。2014年8月,教育部联合财政部、人力资源和社会保障部等三部委印发《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》,对加快推进义务教育阶段教师交流轮岗工作做出了全面部署,明确提出“力争3~5年实际实现县(区)域内校长教师交流轮岗的制度化、常态化”[2]。2021年7月,中共中央办公厅、国务院印发《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》,把“双减”工作作为重大民生工程,列入重要议事日程[3]。之后多地区相继出台政策文件,大力推动教师交流轮岗。

百年大计,教育为本;教育大计,教师为本。教师在教育事业中发挥不可或缺的作用,教师的质量关乎一个国家人口素质水平和综合国力。义务教育阶段学校的“软实力”方面存在差异,优质的师资留在“好”学校,使城市和农村、学校和学校之间的师资水平差异显著。因此,教师轮岗尤其是骨干教师交流轮岗成为促进义务教育阶段的重要抓手。教师轮岗制度是促进教育公平的重要举措,具有合理性和合法性。但由于该政策实施时间尚短,存在诸多短板和问题。为了能更好地将政策落到实处,促进教育公平,有必要对义务教育阶段教师轮岗制度进行深入研究。

## 2. 文献回顾

查阅相关文献发现,国外的研究集中在日、韩、美等国家。20世纪50年代开始,国外就开始关注教师轮岗工作,并积极采取措施保障教师轮岗制度的执行。如日本政府制定了周全的津贴制度,为教师发放偏僻地津贴与偏僻地准津贴[4]。韩国政府为了周全落实教师轮岗制度,颁布《教育公务员人事管理规定》,综合考虑教师的工作年限、履职能力、个人意愿、家庭情况和工作地等因素来推行教师轮岗制度[5]。美国政府成立“全国流动委员会”,对各州教师流动情况进行监测和评估,此外美国还制定并实施了“人才流动激励”(TTI)政策,该政策基于薄弱学校实际需求和教师自愿,旨在实现“输入校”和“输出校”之间的供求匹配[6]。

国内学者对教师轮岗存在的问题以及解决途径进行了研究。吕寿伟(2021)对教师轮岗制度进行伦理反

思, 他认为教师轮岗制度有时是被强制执行的, 面临正当性危机[7]。姚计海(2022)认为教师轮岗缺少内在动机, 教师参与轮岗的内部激励被忽视[8]。李奕(2022)分析新时代教师交流轮岗的新发展时指出, 教育综合改革的深化、年龄学历结构的优化、集团化学区化的实行、好教师标准的回归、学生实际获得分配样态的构建等实践生态, 为新时代教师交流轮岗奠定了坚实的基础[9]。

日本、韩国教师交流制度的顺利实施, 得益于制度的完善性, 他们都通过法律来规范教师轮岗制度。我国与日、韩在经济和人口方面具有某些相似性, 因此可以结合我国实际情况, 因地制宜完善相关的法律法规, 为轮岗提供制度保障。已有研究大多从教师、学校的角度探究轮岗制度存在的问题并提出相应的解决方案, 缺乏从教育行政部门、学生的视角进行阐述, 缺少能够指导制度实施的可行性策略。

### 3. 教师轮岗制度的必要性

2023年5月29日, 习近平在中共中央政治局第五次集体学习时强调, 把促进教育公平融入到深化教育领域综合改革的各方面各环节, 缩小教育的城乡、区域、校际、群体差距, 努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育, 更好满足群众对“上好学”的需要[10]。社会要发展, 民族要振兴, 都有赖于教育公平的实现。在教师轮岗相关政策实施之初, 很少有骨干教师流入薄弱学校。随着教师交流轮岗的制度化、常态化, 教师在城乡之间、校际之间流动, 以优质教师资源带动薄弱地区和学校教育的发展, 缓解城乡师资不均衡问题, 缩小教学质量差距, 助力教育公平的实现[11]。

教育资源的不均衡不可避免带来“择校热”问题[2], 校外培训机构也如雨后春笋般涌现。“双减”政策明确了减轻学生课业负担与校外培训负担, 教师轮岗制度是促进“双减”政策顺利实施的重要保障, 使每个学生平等地享受优质教育的机会, 深化教育公平理念。这将促进教育资源在全社会范围内共享, 有利于构建社会主义和谐社会。因此, 相关部门一定要坚定不移地落实好教师轮岗制度, 随着时代的发展不断赋予其新的内容, 推动我国教育事业均衡发展。

教师轮岗制度是一项涉及多方主体协同合作的艰巨的系统工程, 在实施过程中暴露出诸多问题。通过深入探讨义务教育阶段教师轮岗制度实施中存在的问题, 寻求教师交流轮岗过程中学校和教师平衡关系的措施, 达到帮助薄弱学校教育发展的目标。从不同角度对政府、学校和教师提出建议, 为轮岗制度的执行提供参考。

### 4. 教师轮岗制度实施困境

#### 4.1. 对轮岗教师关注较少, 教师积极性不高

在教师轮岗制度实施过程中, 教师的意愿和真实想法往往最容易被忽视。政策的执行带有强制性、人治化色彩。轮岗制度效果不尽人意。轮岗教师换了新的工作环境后, 要转变原来的教学模式、个人风格、生活习惯, 要和新的学生和同事构建人际关系, 这对教师的心理产生较大的负担。轮岗教师遭遇“我是谁, 我来自哪里, 我要去哪里”三大问题的困扰。“旅居者”“边缘人”“新来者”, 作为流入校的“陌生人”轮岗教师在思考自己参与流动的意义[12], 教师处于漂泊不定的状态, 缺乏安全感和归属感。很多中年骨干教师, 上有年过花甲的父母, 下有嗷嗷待哺的孩子, 若被分配到偏远的乡村地区轮岗, 增加了家校之间的距离和通勤时间, 甚至和家人感情慢慢疏远, 影响家庭和睦, 这也不利于教师个人身心健康和教学质量的提高。因此, 在不考虑教师的实际情况和真实想法的情况下盲目地将教师分派到薄弱校轮岗, 轮岗教师被迫到了新的学校后, 心里有很多不满和怨言, 积极性和参与度不高, 教学处于消极和被动状态。

#### 4.2. 教师轮岗程序不规范

教师轮岗制度实施的程序不规范, 人为因素占主导地位。教师轮岗制度有时被当作是一种惩罚性措

施。部分学校存在“保护主义”倾向,学校为了自身的发展不会将优秀骨干教师流出去,而是将综合考评排名较低的教师冒充优秀教师派去轮岗[13]。按照理查德·斯科德的组织理论,通常情况下,优质学校经过理性计算和综合判断后,会依据理性的引导和协调去实现其特定的目标[14]。轮岗制度容易导致利益相关者博弈。优质学校若将优秀的教师轮出去,可能会导致本校综合实力和特色优势下降,因此优质学校想方设法将优质师资留下,将一般的教师或者富余学科的教师流出去。这对教师队伍的建设和教师的轮岗生态都将不利。轮岗教师由于种种原因不愿意去轮岗,以自身身体不适、家庭情况不允许等为由拒绝轮岗。有的教师通过“走后门”的方式,送礼托关系来逃避轮岗或者使自己轮到条件相对好的学校。轮岗程序的不规范使得学校和教师只顾自身利益,缺乏对教育的大局意识,偏离了轮岗制度的初衷,大大降低了轮岗的效果。

### 4.3. 轮岗教师的绩效考核和监督机制不完善

教师轮岗制度对轮岗效果考评和监督机制有待进一步完善。2014年,教育部等三部委联合颁布《交流轮岗意见》,规定教师的流动经历与其职称晋升直接挂钩[15],“在职务(职称)评聘工作中,要将教师到农村学校、薄弱学校任教1年以上的工作经历作为申报评审高级教师职务(职称)和特级教师的必备条件。”这将对处于事业上升期的中年教师有很大吸引力。但可能导致教师功利心强,缺乏对教学的责任感、使命感,为了获得职称,增加薪酬而去轮岗。教师教学效果考评机制不完善。虽然很多学校建立起考评机制,但评价标准不严谨,评价内容较为宽泛。同时评价监测主体不够明确、考评标准不统一、民主监督执行不力等问题,导致教师轮岗的评价结果缺乏有效性。轮岗教师在薄弱学校工作一段时间后就离开,没有完善的轮岗考评制度,轮岗的效果和作用得不到保障。

### 4.4. 经济保障相对欠缺

推动教师轮岗知易行难,如果缺少教师流动的权益保障,就会造成对教师的不公平。轮岗的学校一般处于偏远的乡村,经济发展落后,教学设备、生活环境、教师的待遇等都比不上优质学校。轮岗教师被分配到此,会产生极大的心理落差感。薄弱校的教学设备落后,缺少先进的计算机和多媒体等设备,轮岗教师难以开展多样化教学。薄弱校的生活条件较差,在偏远的山区,仍有很多学校存在教室漏水、下雨天道路泥泞、宿舍床位紧张等问题,学校附近很少有休闲娱乐场地,轮岗教师在此生活条件和娱乐社交受到阻碍。薄弱校所在地区整体经济发展水平落后,工资水平和待遇低于优质校,轮岗教师的工资会降低,挫伤了教师参与轮岗的积极性,也使得教师生活品质下降。

### 4.5. 不利于打造特色教学和特色优势

很多名校有充足的资金,会投入大量时间和金钱培养优秀的教师,鼓励教师参加各种职业技能大赛和培训会,建设一支优质的教师队伍,提高学校的知名度和综合实力。教师轮岗制度会把这些精心培养的教师外流,教师长期处于流动状态,学科建设缺少领头人,不利于学校的特色学科的建设,降低学校的知名度和综合实力。

另外,对于薄弱校来说,教师不断更换,教师需要一定的适应期融入新的学校,等教师慢慢熟悉新学校的环境,轮岗期也就结束了。教师更换频繁,一批走了另一批又来,造成“流水的教师,铁打的学校”局面[13],没有本校的专业教师队伍,不利于形成自己的校园文化和特色优势。

## 5. 教师轮岗制度对策分析

### 5.1. 考虑轮岗教师的意愿,体现人文关怀

为了落实教师轮岗制度,激发教师轮岗的热情和积极性,轮岗应该充分体现人文关怀,给予教师足

够的尊重和爱护。在选派教师时, 应让教师根据自身情况自行申报, 并放宽申报截止日期以让教师有更多时间考虑。设置多所流动学校可供教师选择。有意向的教师填写轮岗流动申请表, 在充分尊重教师意愿和教学实际情况后, 报上一级审批, 最终确定轮岗教师人选。为了使教师迅速适应新环境, 在教师入职前, 帮助教师提前了解所流入学校的学生背景、学生水平, 为他们提供学情分析的方法、工具等, 以及相应的匹配流入学校的教学案例研讨等[13]。轮岗校不仅要满足教师物质需求, 更要给予精神关怀, 提高教师安全感和幸福感, 帮助教师消除紧张焦虑情绪, 尽快适应新环境。可以设置“影子”帮扶机制, 为轮岗教师安排“知心姐姐”、“知心大哥”, 在教学、生活、社交等方面一对一帮助轮岗教师尽快融入新集体[16]。

## 5.2. 建立严格的教师遴选制度

目前很多学校没有规范的轮岗教师选拔制度, 把轮岗当作对教师的惩罚措施。《义务教育法》中没有过多解释教师轮岗制度。国家和政府应出台详细的法律法规, 明确轮岗的程序, 规定轮岗教师的权利和义务, 形成公开、透明的轮岗制度, 使教师轮岗制度有法可依、有理有据。学校要充分落实轮岗制度, 充分发挥轮岗的作用, 对教师的质量严格把关, 不能流于表面形式。学校应当设置科学、公平的教师遴选制度, 对教师的思想水平、教学能力、专业能力、身体素质等进行综合考核。选拔结果要人岗相适, 轮岗教师的专业特长与任教科目一致, 身体状况与当地环境相适应, 宗教信仰与当地文化不冲突。面对不同的教学群体, 教育行政部门可为去乡村学校交流轮岗的城镇教师提供接收校学生心理、乡村校本课程开发相关主题的培训; 对去城镇交流轮岗的乡村教师提供信息技术方面的培训。

## 5.3. 建立科学的考评和监督机制

部分学校仅以教学质量作为考评标准, 缺少科学合理的考评和监督机制, 难以对轮岗教师进行全方面评价。日韩中小学教师流动制都以立法的形式对教师流动进行规范, 从而取得良好的效果。我国的轮岗制度应结合目前的教育现状, 在注重教学质量的同时, 对轮岗教师的教学目标、教案设计、课堂氛围、授课进度、科研成果方面进行综合考核。教师进行阶段性总结和汇报, 发现自身的优势和不足, 考虑当地的教育特征和学生的不同情况进行因材施教。有效的监督机制可以约束部分心存功利心教师, 使其避免心存侥幸而专心工作。政府和学校建立多元监督体系, 使教师轮岗公开透明, 进行多主体、多方式的组织内外监督。拓宽监督的渠道, 通过设置匿名举报箱、开设官方网站举报通道等方式, 监督教师的轮岗效果, 避免不务正业、浑水摸鱼的现象发生, 使教师轮岗制度发挥最大作用。

## 5.4. 建立合理的轮岗教师补偿制度

为了使教师积极参与到轮岗中来, 激励措施必不可少。日本政府采取“高薪养教”的策略, 投入大量经费建设教师经济保障制度, 为教师交流提供强有力的保障。偏远地区的经济发展水平低, 交通不便, 生活条件和教学条件比不上城市, 政府和学校应对轮岗教师进行补贴。教师被分派到偏远的乡村地区, 工作日住在学校, 周末长途跋涉回家, 对于这种情况学校应给予住房、食宿和交通补贴, 使教师满足马斯洛需求层次理论的生理的需求和安全的需求。由于地区经济发展水平不均衡, 落后地区的学校建立轮岗教师收入稳定增长机制, 尽可能缩小轮岗前后的收入差距, 确保轮岗教师的薪资不低于原来水平。

对教师进行精神方面的补偿也是有必要的。轮岗教师来到新环境难免会在精神上感到孤独、寂寞, 对职业生涯发展感到迷茫。学校领导应经常关心教师, 询问他们在工作、生活中遇到的困难并尽量满足教师的要求。要建立教师评定职称和获得荣誉体系, 对教师多一些表扬和奖励, 让教师感到被重视, 激发教学热情。

## 5.5. 探索学校特色文化发展路径

优质校将骨干教师流派, 会导致人才的暂时流失, 对特色教学课程体系的建设产生一定影响。因此, 薄弱校应重视知识资源的价值, 提升知识管理意识。不仅要知识管理纳入学校发展规划, 还要整合资源, 完善知识管理平台建设, 构建具有校本特色的教育教学知识管理体系[17]。学校要加大对教师的培养力度, 免费为教师开设教学交流会和培训会, 一般的教师向优质教师学习经验, 建设一支专业性强、综合素质高的特色教师队伍, 以此来缓解优质教师流失产生的不利影响。

薄弱校充分利用轮岗教师资源, 以优质师资带动一般师资。可以组织本校的教师旁听轮岗教师的课, 学习优秀教师的教学方式, 总结他们的优点和特长。积极开展本校教师和轮岗教师交流座谈会, 互相取长补短, 共同进步。薄弱校在学习交流中打造自己的学校的特色文化和特长专业。

## 参考文献

- [1] 张佳, 叶菊艳, 王健慧. 教师交流轮岗效果及其实现机制——基于三种流动路径的实证分析[J]. 教育学报, 2023, 19(2): 129-143. <https://doi.org/10.14082/j.cnki.1673-1298.2023.02.010>
- [2] 司晓宏, 杨令平. 西部县域校长教师交流轮岗政策执行中的问题与对策[J]. 教育研究, 2015, 36(8): 74-80.
- [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](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202107/t20210724_546566.html), 2022-01-03.
- [4] 陶琳琳, 杨艳红. 日本: 教师轮岗制度的“前世今生” [N]. 中国教师报, 2021-11-24(003). <https://doi.org/10.28126/n.cnki.ncrjy.2021.001356>
- [5] 李文美. 师资均衡配置视域下韩国教师轮岗制度研究[J]. 比较教育研究, 2023, 45(3): 15-21+31. <https://doi.org/10.20013/j.cnki.ICE.2023.03.02>
- [6] 蔡永红, 雷军, 申晓月. 从美国教师流动激励政策看我国城市薄弱学校的改进[J]. 比较教育研究, 2014, 36(12): 68-73.
- [7] 吕寿伟, 姜先亮. 教师轮岗制度的伦理反思[J]. 教育学报, 2021, 17(5): 123-133. <https://doi.org/10.14082/j.cnki.1673-1298.2021.05.011>
- [8] 姚计海, 韩月雪. 教师轮岗交流政策有效实施的对策探析[J]. 中国教育学刊, 2022(11): 15-20.
- [9] 李奕, 赵兴龙. 新时代教师交流轮岗的新发展[J]. 教育研究, 2022, 43(9): 130-137.
- [10] 中华人民共和国中央人民政府. 习近平主持中央政治局第五次集体学习并发表重要讲话[EB/OL]. [https://www.gov.cn/govweb/yaowen/liebiao/202305/content\\_6883632.htm](https://www.gov.cn/govweb/yaowen/liebiao/202305/content_6883632.htm), 2023-05-29.
- [11] 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.
- [12] 余国志. “双减”背景下轮岗教师到流入校面临的多重困境及解决策略——基于一线轮岗教师深度访谈的研究[J]. 华夏教师, 2023(1): 27-29. <https://doi.org/10.16704/j.cnki.hxjs.2023.01.033>
- [13] 曾新, 张钰迪. “双减”格局下的教师轮岗政策: 问题及应对策略[J]. 教师教育论坛, 2021, 34(12): 12-16.
- [14] 理查德·斯科特. 组织理论: 理性、自然与开放系统的视角[M]. 高俊山, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 63-65.
- [15] 操太圣, 卢乃桂. “县管校聘”模式下的轮岗教师管理审思[J]. 教育研究, 2018, 39(2): 58-63.
- [16] 张雪. 义务教育阶段教师“轮岗制”实施的困境与改进研究[D]: [硕士学位论文]. 烟台: 鲁东大学教育科学学院, 2022.
- [17] 阙粤红, 羊以玲. 轮岗交流制度下的教师知识发展: 困境及进路[J]. 教师教育研究, 2023, 35(2): 77-83. <https://doi.org/10.13445/j.cnki.t.e.r.2023.02.004>