

教师轮岗制的价值意蕴和问题探析

张馨月

重庆师范大学教育科学学院, 重庆

收稿日期: 2022年1月29日; 录用日期: 2022年2月10日; 发布日期: 2022年2月17日

摘要

教师轮岗制是促进教育公平发展的一项重要措施,其目的是确保义务教育阶段教育资源的均衡发展,形成良好教育发展生态,其制度的提出在社会、学校、教师都蕴含诸多价值。但在实施过程中面临着以下潜在问题:政策相关者的利益冲突、教师参与轮岗的积极性不足、人事管理体制的阻碍。通过探讨问题提出对策作为参考:制定相关者利益冲突消解的政策、构建刚性和柔性相结合的教师激励机制、实现“区管校聘”的人事管理制度。

关键词

教师轮岗制, 教育公平, 均衡发展

Analysis on the Value Implication and Problems of the Teacher Rotation System

Xinyue Zhang

College of Educational Sciences, Chongqing Normal University, Chongqing

Received: Jan. 29th, 2022; accepted: Feb. 10th, 2022; published: Feb. 17th, 2022

Abstract

The teacher rotation system is an important measure to promote the fair development of education. Its purpose is to ensure the balanced development of educational resources in the compulsory education stage and to form a good education development ecology. The proposal of its system contains many values in society, schools and teachers. However, in the process of implementation, it faces the following potential problems: the conflict of interests of policy stakeholders, the

lack of enthusiasm for teachers to participate in job rotation, and the obstruction of the personnel management system. By discussing the problems, the countermeasures are put forward as a reference: formulating policies to resolve the conflict of interests of stakeholders, building a teacher incentive mechanism combining rigidity and flexibility, and realizing the personnel management system of “district management and school recruitment”.

Keywords

Teacher Rotation System, Education Equity, Balanced Development

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

教师轮岗制，又称教师交流制或教师轮换制，是指在新的历史时期，为了教师的成长和学校的发展，县级以上教育行政部门有计划地组织所属行政区域内的教师，在不同学校间进行定期或不定期交流任教的制度[1]。虽我国倡导义务教育均衡发展和教育公平，但随着历史、经济、政策等各方面因素影响，我国义务教育阶段学校发展不均衡问题日益突出，城乡公平缺失、地区公平缺失、阶层公平缺失，教育公平缺失的现象已成为中国社会的焦点问题，其关系着绝大多数群众的切身利益和人心向背。2020年5月22日，李克强总理在2020年国务院政府工作报告中提出“推动教育公平发展”，而教师轮岗制正是针对当前存在的教育不公平现象所提出的举措，能在一定程度上统筹配置教育资源，缩小校际之间办学差距。因此，本文针对教师轮岗制出台存在的价值意蕴和实施过程中可能出现的问题进行探讨分析，以助力于教育公平发展。

2. 教师轮岗制的发展背景和现状

回溯国内外教师轮岗制发展历程，其制度始于上世纪五十年代初，日本在二战战败后优先重振教育而推出中小学教师“轮岗制”，其目的是充分利用教育资源，实现优质师资在不同地区不同校际之前的流动，弥补贫困地区教育资源匮乏的短板，保证教育质量从而实现义务教育阶段教育公平，其制度实施以来在合理分配资源和改善薄弱校师资等方面产生一定的效果，其对我国中小学教育资源均衡问题产生诸多启示。随着我国东西部经济发展的不均衡导致我国东西部、城乡教育的不均衡，中小学阶段教育公平问题愈发受到大众关注。为了争夺优质教育资源，一些家长不惜花费巨额金钱购买学区房，不仅导致学区房一路飙升，而且进一步加剧了中小学教育不均衡问题，其带来的后果尤其严重，不仅有悖我国教育公平理念，更对社会的和谐健康发展产生不利影响。因此，在二十世纪末，我国就推出教师交流轮岗制度，旨在保障不同地区不同学校中小学学生平等接受教育权利，并在2006年将教师轮岗制正式写入《中华人民共和国义务教育法》。

今年，随着“双减”政策的推进，国家从顶层设计推动教育规范发展，促进教育均衡发展，而教师轮岗制促进优质师资双向流动，对降低家长对于优质资源的争夺焦虑，营造良好教育生态，促进“双减”加速度等多个方面都有所裨益。2021年8月25日，在北京市教育“双减”工作新闻发布会上公布了北京市将大面积、大比例推进干部教师的轮岗。而北京东城区更是表示，将用三年时间实现义务教育阶段学校干部教师100%交流轮岗。东城区作为轮岗经验“资深地区”还承担了更重要的任务，那就是不仅要

改善薄弱学校的教育发展，推动教育均衡，更要推进基于新的教育形态结构性改革，全方位优化区域内师资的配置，进一步实现新时代对于教育的高质量发展需求。因而，此次教师轮岗制不仅仅是更大范围、更大比例的轮岗，更是一场全面升级的、更广泛、更深刻的变革。

3. 教师轮岗制的价值意蕴

3.1. 社会层面：重塑教育生态，确保教育公平

随着“双减”政策的落地，其旨在降低学生校内学业负担和校外培训负担，严禁资本进入教育行业，极大阻断了义务教育阶段学生参与校外培训，但其在实施过程中也会产生一系列问题。一些家庭条件较好的后进生家长可能会聘请“天价家教”为孩子补课，而普通家庭的学生却只能顺应政策而无处补课，且学生入校基本依靠电脑随机分配“摇号”决定孩子入读学校，若分配的学校师资不够优越，家长不可避免担忧孩子在校跟不上，校外不准补，从而进一步加重教育焦虑，但教师轮岗制度的实施使优秀教师和校长流动到薄弱校，促进校际之间教育资源的均衡，无疑给家长吃了一颗“定心丸”，对于缓解目前家长、社会针对优质教育资源的极度抢夺，配合“双减”政策，重塑教育良好生态具有重要作用。“双减”下，校内统一对义务教育阶段学生开展课后服务工作，校外严禁欠规范教培机构运作，教师轮岗制针对薄弱校师资欠优的问题实行教师轮岗，发挥了优秀学校教师到薄弱校的示范、辐射作用，保持校际间教师师资结构相对合理，能进一步促进教育公平。从社会层面来说，教师轮岗制不仅能保障教育公平，教育作为人力资本形成的最有效途径，它还能促进经济的发展^[2]，这是教育的社会功能，正是教育的社会制约性使得经济不发达地区教育水平落后，教师轮岗能促进教育资源的合理流动，发挥教育对经济的激励作用，营造教育持续公平发展的外部环境。

3.2. 学校层面：打破“校际”壁垒，提升教学质量

教师轮岗制力求合理利用教育资源，实现优质资源再分配，破除“名校”光环，打破校际之间“名师热”和“贴标签”现象，让教育回归本身。首先，其双向流动性一方面将部分市属校和直属校优质教师选派进入城乡中小学轮岗，将优质校的先进教育理念、教育方法、教育形式带入薄弱校，使得城乡中小学的教育教学质量的改善，大力促进薄弱校师资力量的提高。另一方面，薄弱校教师进入名校轮岗学习，本校时将优秀教学方法传授给更多教师，能进一步提高薄弱校教师队伍的整体素质，提升学校整体办学水平。其次，无论是优质校还是薄弱校，学校有新鲜“血液”的加入，都为其教学运转注入活力，使得教学过程更具创造力，并通过教师在不同学校的流动，带动不同学校课程研发、教学模式、教师培训等各方面育人环节的全方位交流，进一步缩小地区不同校之间的教育资源差异，提升区域内义务教育阶段整体教育质量。

3.3. 教师层面：克服职业怠倦，促进专业发展

教师轮岗制度破除了传统以来教师职业“一岗定终身”的局面，让教师定期到不同学校进行轮岗，是提升教师教学水平和教学素养的重要手段。从教师层面讲有多方面益处，一方面，避免发达地区独揽优质教育资源，致使优质校教师教育内卷严重，教育欠发达地区教师竞争疲软，不利于教育欠发达地区教师专业素养的发展和提高，而教师轮岗制的出台可克服教育欠发达地区教师的职业懈怠，从而在教师轮岗区域内形成良性竞争和积极团队合作的态势。另一方面，教师进入其它学校参与轮岗，有利于拓宽教师视野，充分发挥教师理论联系实际的能力，锻炼其针对不同学校、不同学生进行因材施教的教学能力，培养其在不同教学环境下进行问题解决的反思研究能力和对于不同课堂环境下教学的创造性能力，促进教师专业不断发展。

4. 教师轮岗制存在的现实问题

4.1. 政策相关者的利益冲突

一项政策能否被有效实施很大程度上取决于该政策相关实施者利益是否被保护或者损害，一旦政策相关者的利益受到威胁，其政策实施就会造成一定程度的阻碍，从而影响政策实施效果，导致政策失真现象。教师轮岗制其实施过程中教育部门、校长、教师、家长都为利益相关体。从校长层面讲，有调查发现一些优质学校的校长没有将真正的骨干教师交流出去，他们总是千方百计地将“挑大梁”的班主任或者学科教师留下，而将教学水平一般或者富余的学科教师交流出去[1]。另一方面，薄弱学校担忧本校教师去优质校后不愿返回，担心存在教师流失现象，也存在着不会将优质班主任或学科教师派出，其结果是教师轮岗制度无论在优质校还是薄弱校其派遣教师都存在一定的形式化，并没有起到均衡教育资源的作用。从教师层面讲，一方面从优质校派出的教师并非真心想帮助其他学校发展，而是出于现实原因被迫轮岗或是作为捞取名利的手段，另一方面从薄弱校派出的教师存在想利用政策留在优质校的侥幸心理，轮岗结束后若没有实现自身利益企图，可能会加重教师职业懈怠问题，对教师专业发展造成威胁。从家长层面讲，担心自身孩子的教师被轮换到薄弱校教师传授知识。其结果是无论是哪个政策相关者都从自身利益出发考虑该政策对于自身的影响，失去政策实施初衷。

4.2. 教师参与轮岗的积极性不足

在现实中，教师主动参与轮岗的积极性有所不足，其问题主要有一下几方面。首先，受我国长期实行的城乡二元结构影响，城镇学校和乡村学校对教师的福利待遇和地位有所差距，对城镇学校来说，去乡村学校轮岗潜意识里代表着各项福利待遇和社会地位的降低，对于其原先生活质量难以保障，或在物质上或精神上都会给人“变相惩罚”的意味，教师虽然是教书育人的神圣职业，但教师个体又都具有“经济人”的全部特征，具有追求自身利益最大化的强烈愿望和动机[3]。所以优质学校、城镇学校教师主动进入薄弱校、乡村学校进行轮岗的主动性较低。其次，乡村学校离城区偏远，若是将城镇校教师分配到乡村学校，其工作地点离家距离变远，上下班时间延长，这严重损害了教师的日常休息时间，消耗教师精力，不仅对于教师在校课堂教学质量造成威胁，更没有考虑到大部分中年教师家庭中有老人和小孩需要照顾的现实困境，但又因为现实因素，教师又不得不参与轮岗，这就造成了教师被迫轮岗的局面，其结果就是进一步降低教师参与轮岗的积极性。

4.3. 人事管理体制的阻碍

教师在我国作为特殊技术专业人才，其聘任是“由学校和教师签订聘任合同”，当前教育改革仅管实现了全员聘任制，但要使一个教师与一所学校签订合同之后却被派遣到另外一所学校，就会出现教师实际工作单位与编制所属单位分属两校的状况，一方面编制所属校会缺少对该教师的日常管理，另一方面，教师实际工作学校又缺少对于该教师管理的实际权限，造成两所学校对于教师都疏于管理的现象，最终阻碍学校正常管理教师，危害教师的自身专业发展。当前以县为主的教师管理体制导致地级市学校难以与县级学校教师进行轮岗交流，没有做到中心城区优质校资源往县级学校的流动，这在一定程度上阻碍着降低城市中心学校“名校热”的状况，影响教师的校际流动，违背教师轮岗制初衷。

5. 教师轮岗制存在问题的对策探析

5.1. 制定相关者利益冲突消解的政策

任何一个组织的发展都离不开各利益相关者的投入或参与，最终追求的是利益相关者的整体利益，

而不仅仅是某些主体的利益[4]。政策相关者会因政策对自身是否有益从而选择是否规避政策，若教师轮岗制在一定程度上会对政策实施相关者造成利益损害，其执行者势必会尽一切努力规避政策，针对现有教师轮岗制可能存在的利益冲突，急需制定政策相关者的利益冲突消解机制，以确保政策的有效执行。对于教育部门来说，其政策制定实施过程中要保证公平公开原则，保持各项政策、加分福利的透明度，畅通各个政策相关体的沟通渠道，考虑并平衡到各个政策相关体的切身利益；对于学校和教师来说，教育部门也应制定一套完善的轮岗政策，其中包括选派人员规则、具体轮岗时间、轮岗结束标准、轮岗期考核指标、轮岗期各项福利待遇等，让教师放心轮岗，学校也要做好表率作用，做好教师职业素养工作，明确自身职责，不能为图私利而使政策变味；对于家长来说，教育部门要制定一套宣传政策，大力宣传教师轮岗制对于促进教育公平和社会和谐发展的重要意义，使其理性看待政策的不同影响面，从而为教师轮岗营造良好的外部环境，促进其对政策的支持。

5.2. 构建刚性和柔性相结的教师激励机制

教师作为政策实施一大主体，要使教师能安心轮岗，不仅要在相关制度上进行一定的刚性规定，更要在精神上加深其对于政策的认同度，主动承担教师为促进教育公平发展的社会任务，从而提升教师积极性。从刚性政策来讲，我国可以参照日本教师轮岗制度，将教师轮岗制度化，让教师参与轮岗不仅仅是出于教师精神层面上对于政策的支持和认同而执行，更要将其作为一种制度硬性规定教师轮岗。若国家将某一措施制度化就会形成高度社会责任感，从外部硬性规定极大提升教师职业道德。这就要求国家相关部门保证教师轮岗合法化，完善相关政策规定和执行流程，使教师轮岗作为一种常态化教育措施而进行。从柔性来讲，针对教师不愿意去薄弱校的现实情况可以从以下几方面制定政策进行改善，首先，可以对于去到薄弱校轮岗的教师给与一定的物质条件的支持，在交通费、伙食费等相关补贴上增加额度；其次，可以对于去到薄弱校轮岗的教师提供一定的职称评定福利，对于自愿前往薄弱校参与轮岗的教师给与优先评定职称的待遇，并根据教师在薄弱校对于提升该校教学质量的教学成果进行量化评估，并在轮岗结束时根据其评估结果进行一系列荣誉表彰，其荣誉表彰也可成为教师评职称的加分依据；最后，学校对于派出教师轮岗也要增加人文关怀，在政策允许下，对于因现实因素确实无法参与轮岗教师要给予一定谅解。从刚性政策规定和柔性福利待遇方面对教师进行一系列激励措施，让教师从心底将轮岗作为一种事业，从而提升教师轮岗积极性。

5.3. 实现“区管校聘”的人事管理制度

在“校管校用”的教师聘任机制下，教师虽轮岗前往新学校，但其人事状态仍属于原校，这对于教师去往新校的教师管理有一定的限制，对此可以实行“区管校聘”，将教师的管理权交给地区，教师去往哪所学校就将其人事关系转往哪所学校，将教师以前作为“单位人”的身份转化为适应当前教师轮岗制的“区域人”身份，将教育资源在一个系统内进行分配，由政府同一支配教育资源，避免教师的人事管理权限停留在学校层面而难以流动的尴尬局面，从而实现教师“能上能下”的教师聘任机制。同时应推进教师成为国家公务员身份，这不仅能进一步打通政府对于师资的调配路径，还会提高教师的社会地位进一步提升教师参与轮岗的积极性，有利于不同区域、不同校际优质师资的流动，促进义务教育均衡发展，为教师轮岗交流的合法性奠定基础[5]。

6. 总结

“百年大计，教育为本”，教育是永恒的话题，促进教育公平是全社会需要努力的事业。在人民对更高质量教育要求的现实状况下，教师轮岗制无疑是促进教育公平发展、满足群众对于高质量教育需求

的重要举措。虽教师轮岗制在我国运行时间并不长，其中还有诸多问题亟待解决，但各级教育部门必须克服外在环境，不断坚持完善制度，促使教师轮岗制为义务教育均衡发展发挥长效作用。

参考文献

- [1] 马焕灵, 景方瑞. 地方中小学教师轮岗制政策失真问题管窥[J]. 教师教育研究, 2009, 21(2): 61-64.
- [2] 闫建璋, 王换芳. 教师轮岗制的应为、实为与路径选择[J]. 教师发展研究, 2018, 2(1): 19-24.
- [3] 陈坚, 陈阳. 我国城乡教师流动失衡的制度分析[J]. 教育发展研究, 2008(Z1): 34-37.
- [4] R. 爱德华·弗里曼. 战略管理:利益相关者方法[M]. 王彦华, 梁豪, 译. 上海: 上海译文出版社, 2006.
- [5] 陈正华, 范海燕. 教师轮岗制的问题与政策建议[J]. 教学与管理, 2009(12): 9-11.