



城乡义务教育教师交流轮岗政策演进： 问题审思与优化路向

杨卫安

摘要：教师交流轮岗政策是促进义务教育均衡发展和实现教育公平的重要举措。教师交流轮岗政策经历了鼓励引导为主的起步探索、规范初步建立的制度形成、强化政策落实的制度完善三个发展阶段。目前，政策设计依然存在一些问题，主要包括：重政策制定轻政策执行导致各地教师交流轮岗实践进度不一，实施力度有强有弱；交流轮岗教师的选拔标准较为笼统，“谁去交流”的随机性较大；激励保障机制不健全，教师主动交流轮岗的意愿较弱；重流动轻流动后的管理，降低了教师交流轮岗政策的最终成效。未来，需加强政策执行力度，明确各地教师交流轮岗制度化、常态化的时间表和路线图；明确全员流动的轮岗规则，建立科学合理的交流轮岗教师选拔机制；健全激励保障机制，提高教师主动交流轮岗的意愿；加强教师流动后的监管工作，切实提高教师交流轮岗成效。

关键词：义务教育；教师；交流轮岗；教育均衡

DOI：10.13734/j.cnki.1000-5315.2024.0508

收稿日期：2024-02-02

基金项目：本文系 2022 年国家社会科学基金教育学一般项目“县域交流轮岗教师在流入校教育教学状况调查及优化政策研究”(BFA220183)的阶段性研究成果。

作者简介：杨卫安，男，河北保定人，教育学博士，教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学中国农村教育发展研究院教授、博士生导师，研究方向为农村教育、教育政策，E-mail: yangwa461@nenu.edu.cn。

教师交流轮岗政策从出台之初便被赋予重要的价值和使命，它是缓解我国农村边远地区师资短缺、质量不高难题，促进义务教育均衡发展和实现教育公平的重要举措。国家既希望通过教师的流动解决农村学校尤其是农村小规模学校师资不足的问题，也期许通过优质轮岗教师专业能量的扩散带动农村学校的发展变革和整体改进，最终实现义务教育的优质均衡发展。2021 年，我国 2895 个县级行政单位全部实现县域义务教育基本均衡发展^①。在此背景下，义务教育优质均衡发展成为新的发展目标，全国多地也开启了新一轮的教师交流轮岗改革热潮。我国教师交流轮岗政策已经历了近 30 年的发展历程，这项事关学校、教师和学生发展的紧要政策是如何演变至今的？在全国各地的落实状况如何？政策设计还存在哪些问题和不足？新时期又该如何进一步优化改进？这些都是未来深入推进教师交流轮岗政策改革亟需探究的重要问题。

一 城乡义务教育教师交流轮岗政策的演进历程

随着城乡教育发展战略的不断调整和乡村教育生态环境的不断变化，我国教师交流轮岗政策也经历了一个不断发展、修正和完善的过程，政策实施不断由“鼓励引导”走向“规制约束”，旨在引导城乡教师合理流动，均衡城乡师资配置，促进城乡义务教育均衡发展和质量公平。

(一) 鼓励引导为主的起步探索阶段(1996—2005 年)

1996 年，原国家教育委员会在《关于“九五”期间加强中小学教师队伍建设的意见》中明确指出：“要积极

^①《2895 个县级行政单位实现县域义务教育基本均衡发展》，《人民日报》2022 年 5 月 7 日，第 1 版。

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,促进中小学教师在学校和地区之间的交流。”^①教师“定期交流”的主张首次出现在国家教育政策中,鼓励教师从城市到农村、从强校到弱校任教。1999年,《中共中央 国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》强调,“各地要制定政策,鼓励大中城市骨干教师到基础薄弱学校任教或兼职,中小城市(镇)学校教师以各种方式到农村缺编学校任教”,“城镇中小学教师原则上要有一年以上在薄弱学校或农村学校任教经历,才可聘为高级教师职务”^②,教师的职业发展生涯开始与交流经历相挂钩,以职称晋升来激励城镇教师到农村任教。

2003年,《国务院关于进一步加强对农村教育工作的决定》提出,要建立“城镇中小学教师到乡村任教服务期制度”,“区域内城乡‘校对校’教师定期交流制度”^③。教师交流政策得到国家进一步的重视和支持,逐渐向制度化、规范化迈进。2005年,教育部在《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》中提出,“采取各种有效措施,建立区域内骨干教师巡回授课、紧缺专业教师流动教学、城镇教师到农村学校任教服务期等项制度,积极引导超编学校的富余教师向农村缺编学校流动”^④。政府开始探索更加灵活的教师流动方式,在编制总量紧缺的情况下统筹协调区域内现有的教师资源,着力解决农村学校教师数量短缺、结构失衡和质量不高的问题。

这一时期是我国城乡义务教育教师交流政策的起步阶段,重在帮扶农村学校和薄弱学校的发展,强调通过倾斜性举措来吸引、调动城市教师到农村任教,但有关教师流动的具体规定和安排不够系统和规范,多零星分散于各种教育政策文件之中。

(二)规范初步建立的制度形成阶段(2006—2014年)

2006年新修订的《中华人民共和国义务教育法》第32条规定,“县级人民政府教育行政部门应当均衡配置本行政区域内学校师资力量,组织校长、教师的培训和流动,加强对薄弱学校的建设”^⑤。教师流动上升为强制性要求,被纳入我国的法律条文之中,从此获得了合法地位和法律保障。与此同时,也在法律上明确了县级教育行政部门对教师流动的统筹管理,确立其政策执行的主体地位和相关法律责任。同年,《教育部关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见》指出,为不断优化和提高农村教师队伍的结构和素质,开展“校对校”对口支援、“县域内城镇教师定期到农村任教”、“特设岗位计划”、“高校毕业生支援农村”、“师范生实习支教”、“走教”、“联聘”等支教活动^⑥。教师流动的形式越来越多元化,全国各地也开始纷纷探索并付诸实践。该文件还对城镇教师支援农村教育的具体工作进行了详细部署,相较于之前的政策法规,是一个全面系统化的指导性文件。

2010年出台的《教育部关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》强调,要“健全城乡教师交流机制”,“完善城镇教师到农村学校任教服务期制度”^⑦。该文件不仅注重城镇教师到农村学校交流,而且对流动后应发挥的作用和效果作出规定,期望通过优秀校长和骨干教师的示范、辐射和带动作用引领农村学校的发展。同年7月,中共中央、国务院印发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出,“建立健全义务教育学校教师和校长流动机制”^⑧。城乡教师交流工作出现在国家教育改革和发展的战略性文件中,表明国家通过城乡教师交流均衡配置区域师资、实现教育公平的重大决心和长远规划。

2012年,《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》提出,建立县域内公办学校校长、教师交流制度,建设农村艰苦边远地区教师周转宿舍,完善相关政策措施以促进县域内校长、教师交流^⑨。该文件除了

①《关于“九五”期间加强中小学教师队伍建设的意见》,《中华人民共和国国务院公报》1997年第6号,第242页。

②《中共中央 国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,《中华人民共和国国务院公报》1999年第21号,第876页。

③《国务院关于进一步加强对农村教育工作的决定》,《中华人民共和国国务院公报》2003年第31号,第9页。

④《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,《中华人民共和国教育部公报》2005年第7/8号,第55页。

⑤《中华人民共和国义务教育法》,《中华人民共和国国务院公报》2006年第23号,第10页。

⑥《教育部关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见》,《中华人民共和国教育部公报》2006年第7/8号,第27页。

⑦《教育部关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》,《中华人民共和国国务院公报》2010年第20号,第27—28页。

⑧《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,《人民日报》2010年7月30日,第15版。

⑨《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》,《中华人民共和国国务院公报》2012年第26号,第41页。

规定教师流动的方式和职称评审约束之外,还对教师流动的生活保障条件作出相关安排,从流动前的激励和流动后的保障两方面着手来推动城镇教师流动,确保政策执行的有效性。

这一阶段出台的最全面具体的文件是2014年颁布的《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》(以下简称《交流轮岗意见》)。该文件对校长教师交流轮岗的工作目标、人员范围的确定、具体的方式方法、激励保障机制、工作落实的责任主体及义务教育教师队伍“县管校聘”管理改革等进行了系统规划^①,是直接针对教师交流轮岗工作的专门性文件,目的是通过顶层制度设计推进交流轮岗工作的制度化、规范化和常态化。

总之,我国城乡义务教育教师交流轮岗制度在这一阶段得到正式确立,政府将其视为促进义务教育均衡发展的重要抓手,并对各个方面进行通盘设计,政策执行也逐渐由鼓励引导转向规制约束。

(三)强化政策落实的制度完善阶段(2015年至今)

2014年《交流轮岗意见》颁布以后,教育部多年来的工作要点和其他许多重要教育政策文件都把“推进教师交流轮岗”作为重要工作内容。2015年,《乡村教师支持计划(2015—2020年)》指出,“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”^②。该文件是对乡村教师进行支持的专门性文件,提出对乡村教师进行支持的八大措施,这些措施有利于发挥协同效力促进教师交流轮岗政策的执行。文件还首次提到“县域内重点推动县城学校教师到乡村学校交流轮岗,乡镇范围内重点推动中心学校教师到村小学、教学点交流轮岗”^③。教师交流开始呈现分层次、分片区逐步推进的特征。2016年出台了《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》,除了全面推进教师“县管校聘”改革,统筹调配编内教师资源,推动城乡教师交流外,同时鼓励和引导乡村志愿支教活动^④。区域教师资源的统一调配,是保障城镇优秀教师向农村学校流动的关键,能够有效缓解乡村教师结构性缺员的问题。

2018年,《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》颁布,强调“实行义务教育教师‘县管校聘’。深入推进县域内义务教育学校教师、校长交流轮岗”,“推动城镇优秀教师、校长向乡村学校、薄弱学校流动。实行学区(乡镇)内走教制度,地方政府可根据实际给予相应补贴”^⑤。国家在秉持义务教育均衡发展的前提下针对交流轮岗实践中的具体问题不断修正和调整政策,该文件强调在评职评优之外还应给予轮岗教师一定的经济补贴,以增强城镇教师到农村学校交流轮岗的动力。

2019年,《中共中央 国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》提到,“加大县域内城镇与乡村教师双向交流、定期轮岗力度,建立学区(乡镇)内教师走教制度”^⑥。与以往重点推动县城学校教师到乡村学校交流轮岗不同,这一文件强调了加大县域内城镇与乡村教师双向交流、定期轮岗力度。2020年,《教育部等六部门关于加强新时代乡村教师队伍建设的意见》提出畅通城乡一体教师配置渠道,重申要采取多种途径和方式,重点引导城镇优秀校长和骨干教师向乡村学校流动。城镇教师、校长在乡村交流轮岗期间,按规定享受当地相关补助政策。同时城镇学校要专设岗位,接受乡村教师入校交流锻炼。^⑦

2023年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》,强调“实施校长教师有序交流轮岗行动计划”,“完善交流轮岗保障与激励机制”^⑧。同年,《教育部 国家发展改革委 财政部关于实施新时代基础教育扩优提质行动计划的意见》强调,“推动教师有序交流轮岗”,“对培养、

①《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》,教育部网站,2014年9月3日发布,2023年2月1日访问,http://m.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7151/201408/t20140815_174493.html。

②《乡村教师支持计划(2015—2020年)》,《中华人民共和国国务院公报》2015年第17号,第8页。

③《乡村教师支持计划(2015—2020年)》,《中华人民共和国国务院公报》2015年第17号,第8页。

④《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》,《中华人民共和国国务院公报》2016年第21号,第8—9页。

⑤《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》,《中华人民共和国国务院公报》2018年第5号,第20页。

⑥《中共中央 国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》,《中华人民共和国国务院公报》2019年第20号,第8页。

⑦《教育部等六部门关于加强新时代乡村教师队伍建设的意见》,《中华人民共和国教育部公报》2020年第9号,第32—33页。

⑧《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见〉》,《中华人民共和国国务院公报》2023年第18号,第5页。

输送优秀骨干教师的学校给予奖励支持,对作出突出贡献的校长教师在各级评优表彰工作中予以倾斜,按照国家有关规定予以表彰奖励”^①。

这一时期的交流轮岗政策不断趋于完善,教师交流的方式和途径也日渐多元化,并以经济补贴、评优表彰等多种方式不断激励城镇教师到农村任教,同时也强调持续推进“县管校聘”改革,为交流轮岗政策的深入开展扫清了障碍。

二 城乡义务教育教师交流轮岗政策的问题审思

我国城乡义务教育教师交流轮岗政策虽不断趋向完善,政策实践也取得了初步成效,但2014年《交流轮岗意见》规定的“用3至5年时间实现县(区)域内校长教师交流轮岗制度化、常态化”^②的目标还远远没有达成。政策的制定和总体设计仍存在一些漏洞和缺陷,阻碍了教师交流轮岗政策的深入推进,影响了政策执行的最终效果。

(一)重政策制定轻政策执行导致各地交流轮岗实践进度不一,实施力度也有强有弱

多年来我国教师交流轮岗政策的内容和条目虽依据实践中出现的问题不断得到修正和充实,但国家对各省各地的政策落实情况缺乏具体要求和硬性规定。从全国来看,目前教师交流轮岗政策整体实施进度不一,实施力度上也强弱不齐。从实施进度上看,在2014年《交流轮岗意见》出台之前,一些省份就已经开始探索并推行教师交流政策。如浙江省嘉善县在2010年就率先开展义务教育学校校长教师交流改革,2013年省教育厅便正式出台指导性文件并扩大改革试点。这些地区起步早并积累了一些实践经验。部分省份在教育部出台政策之后也开始积极跟进,逐步建立制度化、常态化的教师交流轮岗政策,并在县域范围内全面推行。但也有一些地区近几年才认识到推进教师交流轮岗政策的迫切性,着手制定政策文件并启动教师交流轮岗工作。在实施力度上,根据我们的调研,部分省市的教师交流轮岗工作已取得了较好成效,不仅缓解了当地农村学校师资紧缺的难题,也有力促进了县域师资的均衡配置,但也有一些地区的政府和教育行政部门虽然很认可该政策的价值所在,但在实际执行时仍然有所保留,担心交流轮岗会降低全县整体教育水平,不敢大幅度调动重点学校的优质师资,而往往采取保守策略,选择在较小范围内推行。甚至个别教育行政部门官员对交流轮岗政策持观望态度,认为这种做法是“削峰填谷”,不符合市场竞争法则^③。交流轮岗政策的实施还潜藏着一些风险问题,如频繁地更换教师会引发学生的成长和适应问题,优质师资的流动会招致城镇家长的不满和反对,经常更换任教学校会降低教师的归属感并对其安心从教造成一定影响。以上问题若得不到妥善解决,便会激发新的冲突和矛盾。面对公信力可能会下降的风险,部分主管领导会退而求其次,选择维持现状或形式化执行,即在校长教师交流轮岗政策执行中,仅是发文件喊口号,不制定切实方案,导致政策流于形式,未能深入执行^④。

(二)交流轮岗教师的选拔标准较为笼统,“谁去交流”的随机性较大

对于交流轮岗对象的选拔,国家和地方政策文本仅将轮岗比例、在同一学校任教年限作为筛选交流轮岗教师的条件,而在这些符合条件的教师中如何进一步确定具体人选,遴选的标准、操作流程和详细规则等都没有明文规定,导致政策执行的操作空间较大。根据2023年11月东北师范大学中国农村教育发展研究院的调研数据显示,有40.51%的教师选择主动自愿参加交流轮岗,原因多是为了评职称加分、轮岗学校离家近、方便照顾子女等,其交流轮岗选择是由教师个体需求逻辑而非政策需求逻辑决定的,他们考虑更多的是个体利益与发展,而非出于帮助农村学校和薄弱学校发展的责任感和使命感。当主动自愿参加交流轮岗的教师人数达不到国家规定的轮岗比例时,地方教育行政部门和学校便采取多种方式加以干预。调研发现,由

①《教育部 国家发展改革委 财政部关于实施新时代基础教育扩优提质行动计划的意见》,《中华人民共和国国务院公报》2023年第27号,第47页。

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》,教育部网站,2014年9月3日发布,2023年2月1日访问,http://m.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7151/201408/t20140815_174493.html。

③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》,《教育研究》2015年第8期,第76页。

④石火学《教育政策执行偏差的表现、原因及矫正措施》,《教育探索》2006年第1期,第51页。

教育行政部门或学校直接派出的教师占 46.14%，经学校动员后参加轮岗的教师占 13.34%^①。由于交流轮岗教师的选拔缺乏统一、明确的标准，“谁去交流”的问题最终便取决于学校领导的权力，从而为“权力寻租”埋下潜在风险^②。校长或学校领导不仅能够决定派谁去参加轮岗，还能操控具体轮岗到哪所学校。如此，便引发暗箱操作、末位淘汰等一系列不良行为。教师为了逃避交流或被安排到条件好一些的学校交流就可能通过不正当的手段拉拢学校领导来达到自己的目的。而校长也很有可能利用手中的权力来经营自己的关系网，帮助一些教师摆脱被交流的困境，或给他们安排好的相对便利的学校。

另外，交流轮岗政策的初衷是为了均衡城乡师资力量，鼓励并要求城镇学校派出一定数量的骨干教师，但在重点学校建设和追求升学率的背景下，“派谁去交流”成为困扰校长的一大难题。学校为了维护自身的发展和利益，通常不会把耗费多年时间和精力培养出来的骨干教师、优秀教师交流出去，而那些教学水平一般、不好管理和富余的学科教师便成为了交流轮岗的人选。一些地区在实际执行交流轮岗政策时采用的就是末位淘汰制。部分接收学校也反映交流过来的教师不是他们所需要的，不仅专业不对口，水平上也不达标，既难以解决他们师资紧缺的燃眉之急，也为学校的教育教学和日常管理带来了麻烦和问题。

(三) 激励保障机制不健全，教师主动交流轮岗意愿较弱

从制度设计的理想状态来看，城乡教师交流轮岗制度应以教师自愿为基本原则^③。但调研发现，教师虽普遍对交流轮岗政策持肯定的态度，认为推行得好能推动区域内教师资源均衡配置和促进教育公平。但是，仅有 40%左右的教师选择主动自愿参加交流轮岗，一半以上的教师交流轮岗意愿较弱。这与教师交流轮岗激励保障机制不健全密切相关，76.05%的教师认为交流轮岗后的收入、福利待遇等变化会影响自身的轮岗意愿。城镇教师到农村学校交流意味着将面临工作环境、生活质量、工资福利、团队力量等方面的一系列变化，并且这种变化多为负向的。在政策成本由教师个体承担的情况下，教师并不会主动选择到其他学校进行交流轮岗^④。

在我国城乡教师交流轮岗政策实际执行的过程中，轮岗教师的主体意愿、个体需求和个人利益在一定程度上受到忽视。调研数据显示，58.84%的教师反映所在地区并未给予交流轮岗教师优惠待遇，59.14%的校长和 50.96%的教师认为当前交流轮岗政策实施的主要问题是缺乏有效的激励机制。在访谈中，教师也提到从家到轮岗学校的路程太远，每月交通费用很高，又没有相应的经济补贴，而且早出晚归也很难照顾子女老人等。虽然部分地区会在教师职称晋升等方面给予加分政策，但目前这种补偿无法抵消交流轮岗教师的实际损失，并且它也不能完全替代经济补偿。即使一些地区城镇教师在乡村交流轮岗期间，按规定享受当地相关补助政策，也会因为交通等额外支出成本增加和“双减”政策实施后在乡村工作课后服务费远低于城镇而导致总收入并没有增加，甚至有些地方教师收入反而减少。这造成交流轮岗教师的剥夺感增加，交流意愿和工作积极性都随之降低。

除此之外，激励保障机制不健全，简单以评优表彰、业绩考核、职称晋升等作为激励教师到乡村交流轮岗积极性的手段，对于职称晋升无望或者无欲无求的老师，以及从乡村调入城镇任教，或者已经有过到乡村交流轮岗经历的教师，就难以起到激励作用。

(四) 重流动轻流动后的管理，降低了教师交流轮岗政策的最终成效

科学完善的监管机制有助于交流轮岗教师的价值和效能发挥到最大化。我们的调查结果显示，34.29%的校长和 30.39%的交流轮岗教师认为当前的交流轮岗政策缺乏严格的监督体系，政策执行中存在“重过程轻结果、重派出轻监管、重到岗轻使用”等问题，现实中教师交流的浅表化、形式化和功利化现象普遍存在。45.5%的教师在交流轮岗期间更换了原来的授课学科，教非所学，新学科授课需要从头探索；部分教师还被当成教学“苦力”，承担多门学科的教学任务，难以保证各科的教学质量。86.49%的教师指出交流轮岗学校

① 2023年11月，课题组依托东北师范大学中国农村教育发展研究院采用自制问卷对全国东、中、西部地区5省6县(市)做了县域交流轮岗教师在流入校教育教学状况的调查。

② 黄启兵《教师轮岗制度分析》，《中国教育学刊》2012年第12期，第24页。

③ 叶飞《城乡教师交流的“异化”及其对策分析》，《中国教育学刊》2012年第6期，第17页。

④ 袁媛《“县管校聘”体制下教师交流轮岗的机制建构》，《四川师范大学学报(社会科学版)》2021年第3期，第130页。

的文化氛围会影响他们交流轮岗的意愿,一些骨干教师反映轮岗学校整体缺乏教研氛围,也未能给他们提供发挥指导、引领和带动流入校教师发展作用的平台和机会,专业能量得不到完全发挥,造成优质教师资源的浪费,同时还会影响到其他骨干教师的轮岗积极性。此外,政策文件中缺少对教师流动后的教育教学行为进行监督评价的规定,交流轮岗教师应达到怎样的教学质量并没有明确要求,41.15%的交流轮岗教师指出所任教的学校未针对交流轮岗教师制定相应的考核标准或考核标准流于形式。调研中发现,交流轮岗教师未到岗,原单位和轮岗学校两边跑的现象也有存在,流入校甚至安排本校教师和交流轮岗教师同上一门课,轮岗教师不到岗时便由本校教师来接替任教,这样的交流轮岗俨然已流于形式,达不到政策目的。同时,一些地区的政策文件规定教师交流轮岗的期限为三年,但不少教师只在流入校任教一年便回原单位了,流入校对此也表示无奈。还有一部分教师因交流结束后自己的去向不确定而缺乏归属感,影响其在流入校的工作状态和工作投入。

三 城乡义务教育教师交流轮岗政策的优化路向

为破解教师交流轮岗政策设计及实施中的难题,持续推进县(区)域内教师交流轮岗政策改革,未来应从政策执行力度、教师交流轮岗选拔机制、激励保障机制和流动后的管理四个方面进行改进和优化。

(一)加强政策执行力度,明确各地教师交流轮岗制度化、常态化的时间表和路线图

加强政策宣传和引导,切实让各级政府认识到教师交流轮岗制度是落实国家共享发展理念,合理配置教师资源,实现县(区)域内义务教育均衡发展的必由之路。应明确将教师交流轮岗确定为我国教育发展的一项长期政策,要求各省必须严格执行。落实地方政府责任,分省份制定教师交流轮岗政策实施规划,进一步明确各省推进教师交流轮岗制度化、常态化的时间表和路线图,确定可操作、可达成的渐进性阶段发展目标,并签订义务教育教师交流轮岗政策实施备忘录,形成中央部门和地方政府共同推进的新机制。鉴于不少省份各县(区)基础不同,实施水平参差不齐的状况,各省可采取分层分批次的推进策略,分层施策,分类指导,分批达标。同时,由教育部会同各部委成立专门的教师交流轮岗政策实施情况的督导机构,对县级政府的实施情况进行督导检查,督导检查结果作为对县级政府奖惩、问责的依据。要对义务教育教师交流轮岗政策落实情况好、成效显著的县,予以奖励;对工作执行不力、成效不大的县,进行问责,追究责任。

(二)明确全员流动的轮岗规则,建立科学合理的交流轮岗教师选拔机制

将交流轮岗确定为全体教师的法定义务和基本职责,要求除特殊情况之外所有教师必须流动,同时各地应根据教师队伍结构和教师资源分布的实际情况合理测算每轮教师的轮岗比例。全员定期轮岗意味着参与交流的教师人数最多,政策执行的成本均摊到每位交流轮岗教师身上,可以减少教师的抵触情绪和派出学校的观望心理,从而最大程度地保证政策实施的公平性。定期为农村学校提供持续的、能够达到一定规模和结构的城镇教师,还有利于集中改善农村学校的微观教育教学生态,提高农村学校的教育教学和科研水平,增强政策执行的最终效果。同时,应制定清晰的交流轮岗教师选拔流程,保证教师定期流动的公开透明。首先,由县级教育行政部门制定教师定期流动的实施方案、工作方针及细则,包括教师交流轮岗的宗旨和要求、轮岗对象的标准、轮岗范围的划定及具体操作程序等;其次,由全体教师填写并提交轮岗意向调查表,其中包括意向的学校等;最后,在综合考虑学校实际教学需求、教师本人意愿和全员轮岗原则的基础上决定具体的轮岗人选。在具体选派交流轮岗教师时,还应按照地域靠近、人岗相适、专业相近等原则,综合考虑学科、职称、年龄、性别等因素,把握好每年教师交流轮岗的“流量”和“流向”,对教师在全县范围进行科学调配和合理安排^①,确保派出的教师既能满足农村学校尤其是农村小规模学校课程“开齐、开足、开好”的需求,也能通过优质轮岗教师的示范引领作用带动农村学校的整体改进和发展。

(三)健全激励保障机制,提高教师主动交流轮岗意愿

激励保障机制是交流轮岗制度必不可少的一部分,补偿激励的程度直接影响教师参与交流轮岗的积极性和工作投入程度。除已有政策的激励保障措施外,建议设立教师交流轮岗专项经费,对交流轮岗教师进行补偿激励。首先,补偿标准的制定应综合考虑交流轮岗教师的实际经济损失、轮岗学校的艰苦偏远程度、学

^①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,第62页。

科教师紧缺程度和教师教育教学水平等。实际经济损失应包括两部分:一是因交流轮岗所导致的交通、食宿等实际增加的生活成本;二是因交流轮岗所带来的间接损失,如因交流期间不能履行赡养老人、照顾子女等而产生的额外支出。实际补偿还应根据轮岗学校的艰苦偏远程度区别对待,轮岗教师流动到的学校条件越艰苦,距离城镇越偏远,面临的损失和挑战也会越大,相应地给予轮岗教师的补偿也应增加,避免单一化补偿带来的学校选择性偏好。另外,农村学校急需的是一批高水平教师和紧缺学科教师,补偿标准也应与教师个体的教学能力、学科专业发展成本相匹配,相应提高骨干教师、学科带头人、外语音体美等学科教师的补助,增强政策补偿对这部分教师的激励作用。其次,设立专门的交流轮岗教师贡献奖励金,除基本的政策补偿之外,根据教师在轮岗学校的教育教学质量、工作投入程度和实际贡献分等级发放奖励金,激励教师“轮有所为”,并确保轮岗教师“劳有所得”。最后,以职称晋升和评优表彰等专业或荣誉方面的激励作为经济补偿的补充,多管齐下,共同提高教师参加交流轮岗的意愿和积极性^①。

(四)加强教师流动后的监管工作,切实提高教师交流轮岗成效

交流轮岗政策的最终成效不仅在于教师“流得动”,更在于轮岗学校“怎么用”、“怎么管”,对交流轮岗教师科学合理的使用有助于带动流入校教师的发展,激发学校内部的发展潜力。因此,首先应深入推进“县管校聘”改革,将交流轮岗教师的使用、管理和考核权力转移到轮岗学校,并要求轮岗学校出台详细的交流轮岗教师管理和使用办法,具体应包括轮岗教师所承担的职务、工作内容、专业培训和考核评价等。其次,县乡两级教育管理机构要对流入校管理和任用交流轮岗教师的状况进行监督,摸清其对轮岗教师的工作支持情况,如为轮岗教师提供的专业培训和机会,给予优质教师发挥引领带动作用提供的职位和权力等,同时将交流轮岗教师的评价和满意度作为考核流入校的重要依据。最后,交流轮岗教师“教得好”是衡量交流轮岗成效的根本指标,应制定明确的交流轮岗教师工作评价标准,涵盖学生成长、教学质量、流入校教师带动等维度,由流入校校长、教师和学生基于各项评价指标对轮岗教师进行多元评价,并将考核结果与评优评先、职称晋升相结合,对消极怠工、不能履行轮岗职责的教师取消评优评先的资格,对在农村学校作出突出贡献的轮岗教师给予物质和精神奖励,并将其树立为先进典型供其他交流轮岗教师学习和借鉴。

[责任编辑:罗银科]

^①袁媛《“县管校聘”体制下教师交流轮岗的机制建构》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2021年第3期,第131页。