

## 中小学教师流动存在的问题及其改进对策<sup>\*</sup> ——基于教师管理制度的视角

史亚娟

**[摘要]** 教师流动是缩小师资队伍差距,促进义务教育均衡发展的重要手段。我国中小学教师政策性流动存在比例较低,覆盖面窄,以单向流动为主,交流时间短,选择政策性流动教师不考虑流入学校的需要等问题。从教师管理制度的视角分析,问题产生的主要原因在于,教师政策性流动的最初定位主要限于城镇学校对农村学校的单向支持,现行教师管理体制中教师是“单位人”而不是“系统人”,教师政策性流动对学校 and 教师发展的作用没有得到充分认识,教师聘任制没有得到很好的贯彻落实。为更好地促进中小学教师合理流动,应打破教师校籍管理模式,严格执行教职工全员聘任,建立全员参与的县域内中小学教师定期流动制度,建立交流教师信息共享平台,完善编制动态管理机制。

**[关键词]** 中小学教师;教师流动;教师管理制度;教师队伍

**[作者简介]** 史亚娟,中国教育科学研究院教育督导评估研究中心副研究员、博士(北京 100088)

教师的合理流动作为均衡配置教师资源,促进义务教育均衡发展的一种有效策略,能够促进教师在城乡和校际间均衡分配,最大限度地实现教师的社会价值和自我价值,促进教育事业的持续、均衡、协调发展。当前,我国中小学教师流动还存在一些有待完善的问题。为客观反映中小学教师流动中的实际状况,本研究选取我国24个省区的168个区县,对样本区县的教师资源配置情况进行了问卷调查,收回有效数据的区县154个。在此基础上探讨我国中小学教师流动中存在的问题及其成因,并提出改进建议,以期对完善中小学教师流动制度提供有益借鉴。

### 一、中小学教师流动中存在的问题

教师流动主要包括自主流动和政策性流动两种,自主流动主要是指教师根据自己的个人意愿进行的工作调动;政策性流动则是指政府为了实现学校间教师资源的均衡配置,强制或者鼓励教师从一所学校到另一所学校进行短期或者长期工作(不论人事关系是否变动),比如教师的支教或轮岗交流。我国中小学教师流动始于20世纪末,从总体上看主要存在以下问题。

(一)参与政策性流动的教师比例较低,部分区县尚未建立教师交流制度

<sup>\*</sup> 本文系中国教育科学研究院基本科研业务费专项基金课题“中国义务教育教师流动研究”(课题批准号:GY2010006)的研究成果。课题负责人:刘芳。

从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》中提出实行教师政策性流动的要求到现在已经过去了十几年,教师流动政策的执行还未达到理想效果,并且部分区县仍未建立教师交流制度。根据本研究对教育局长的问卷调查,已经建立并实施教师交流制度的区县达到82.9%,还有17.1%的区县未建立教师交流制度。从年度参与政策性流动的教师比例来看,建立了教师交流制度的区县,20.8%流动比例在1%及以下,34.9%流动比例在1%~3%之间,18.8%流动比例在3%~5%之间,18.9%流动比例在5%~10%之间,6.6%流动比例在10%以上。佛朝晖对教育局长的调查也获得类似结论,88.9%的县域实行少部分教师流动,几乎不流动的占8.1%。25.3%的局长认为师资均衡配置政策的执行效果不好,58.6%的局长认为效果一般。<sup>[1]</sup>由于制度的不健全,教师流动在数量和质量上仍有较大的提升空间。

### (二)教师流动以单向流动为主

教师的自主流动主要表现为向上的单向流动或平行的横向流动,参与自主流动的教师主要来自农村。本研究对教师流动情况的调查表明,农村教师的流动意愿更强。参与自主流动的教师中,小学和初中分别有69.2%和72.5%来自乡镇或农村学校。小学和初中自主流动的教师主要流向同级行政地区学校和上级行政地区学校。城市和县城自主流动的教师流向下级行政地区学校的比例,小学分别只有10.3%和18.9%,初中分别只有12.3%和15.3%。这种单向流动导致优质师资从农村学校向城镇学校集中,从薄弱学校向优质学校集中,从而严重影响义务教育的城乡和校际均衡。

教师的政策性流动主要表现为向下的单向流动,参与政策性流动的教师主要来自城区或县城。本研究对教师流动情况的调查表明,在参与政策性流动的教师中,小学和初中

分别有73.5%和69.2%来自城区或县城学校。小学和初中政策性流动的教师主要流向同级行政地区的薄弱学校和下级行政地区学校,城区政策性流动教师有64.2%流向城市薄弱学校,有35.8%流向下级行政地区学校,县城政策性流动教师有29.1%流向县城的薄弱学校,有70.9%流向下级行政地区学校。以城镇学校教师到农村学校、优质学校教师到薄弱学校支教和轮岗交流为主,而农村学校、薄弱学校教师较少有机会到城市学校、优质学校轮岗交流学习,这种单向流动的模式,无疑使教师政策性流动的效果大打折扣。

### (三)教师政策性流动对于推进均衡发展的作用有限

教师政策性流动的覆盖面窄。在本研究对教师流动情况的调查中,2008年秋季开学到2011年5月接近三年的时间中,154个区县的所有样本学校仅有51.05%的学校有政策性的教师流动,表明有近半数的学校没有参与。在城镇学校中,参与政策性教师流动的学校占68.3%,在农村学校中,参与政策性教师流动的学校占45.8%,比城镇学校低22.5个百分点。

参与政策性流动的教师比例小、交流时间短。本研究中,建立了教师交流制度的区县,有55.7%流动比例在3%及以下,说明参与政策性流动的教师比例很小。参与了政策性流动的教师,其交流时间有11.7%在半年及以下,48.7%为1年,18.4%为2~3年,21.2%在3年以上。以上数据表明大约六成的教师交流期限在1年及以下,交流时间非常短,必将影响教师交流的效果。

选择政策性流动教师不考虑流入学校的需要。本研究对校长优先选择哪类教师进行轮岗交流,以及教师了解的本校派出轮岗交流教师的标准进行了调查,只有17.42%的校长和8.55%的教师选择了“流入学校发展需要”,有11.23%的校长和5.02%的教师选择了“不能胜任本校教学的教师”、有2.53%的校

长和1.47%的教师选择了“不能适应本校人际关系的教师”,特别是在教学质量差的学校,这种情况更为明显,还有1.58%的校长和5.04%的教师选择准备晋升的教师,这些说明相关学校在派出轮岗交流教师时大多数都不考虑教师交流的效果,未能针对流入学校的需求。在这种情况下,教师政策性流动的效果很难得到保证。

## 二、中小学教师流动中问题产生的原因

教师流动中所存在问题产生的原因有多种,其中最核心的是教师管理制度的问题。

(一)教师政策性流动的最初定位主要限于城镇学校对农村学校的单向支持

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》中明确提出“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,中小学城市(镇)学校教师以各种方式到农村缺编学校任教”。2003年,《国务院关于加强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”。2005年,教育部印发《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,提出要“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制度”。2006年,教育部下发《关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见》,提出“大中城市中小学教师到农村支教、县域内城镇中小学教师定期到农村任教、高校毕业生支援农村教育”等。对这些政策文本的分析可以发现,其对教师政策性流动的定位就是城镇支持农村、优质支援薄弱,目的是促进农村学校和薄弱学校的建设与发展。这些政策的实施在一定程度上缓解了农村边远地区中小学教师不足、水平不高等问题,有助于促进教育系统内部人力资源合理配置。但这种政策定位导致教师政策性流动出现三个问题:一是单向流动;二是

流动局限在小范围内,仅涉及较少的学校和教师;三是交流时间短。

2006年的《义务教育法》提出“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”,第一次在法律上把组织教师流动作为县级人民政府教育行政部门的职责明确下来。2010年的《教育规划纲要》提出“实行县(区)域内教师、校长交流制度”。这些政策文件不再强调城镇对农村的支援,或者优质对薄弱的支援,使得教师政策性流动的方向从单向变为双向,范围从针对少数学校或教师变成涉及所有学校和教师,但这一政策的执行效果并不十分理想。

(二)现行教师管理体制中教师是“单位人”而不是“系统人”

在我国现行的教师管理体制中,多数教师被分配到某所学校工作后,其人事关系就放在该学校或该学校所属的乡镇教育管理部门,教师与所在学校之间存在一种隶属关系。在这种体制下,教师实际上就是“单位人”,而不是“系统人”。这种体制的优点在于教师能够产生比较强烈的归属感和安全感,能够“以校为家”。不足之处在于对教师的管理可能会比较僵化、死板,学校出于自身利益的考虑,会限制教师的合理流动,影响了教育行政部门根据区县内各学校的情况对教师资源进行的合理配置。

(三)教师政策性流动对学校 and 教师发展的作用没有得到充分认识

在现行的管理体制下,很多教师被分配到某校工作后,十几年甚至几十年都没有更换过工作单位。每天面对同样的工作环境,基本相同的工作内容,产生了厌倦、烦躁等不良情绪。在中国教育科学研究院与国家教育行政学院2011年联合进行的一项调查中,68.1%的中小学校长认为本校教师队伍存在的主要问题是职业倦怠。

美国学者卡兹(Katz)通过对大量的科研

组织进行的调查,提出了“组织生命周期理论”。他认为,组织的最佳年龄区为一年半到五年。在一起工作的科研人员,在1.5~5年期间,信息沟通水平最高,获得的成果也最多。低于1.5年,组织成员之间互相不熟悉,很难进行充分的信息交流,获得成果也不多,超过5年,组织成员之间太过熟悉,形成了思维定势,认识趋同,就会产生厌倦,组织就会老化。要解决这些问题就必须通过人员流动对组织进行改组。<sup>[2]</sup>学校作为一个组织,组织成员教师的流动对学校的发展和教师自身的成长具有重要作用。学校需要通过招聘或调入新的教师为学校发展注入新鲜血液,带来新的教育教学理念、方式,不断提升学校教育质量。教师需要通过更换工作单位,面对新的环境和挑战,消除职业倦怠,学习新的知识、理念和教学方法,促进自身专业发展。而目前,很多学校和教师并没有认识到这一点,只是把教师流动当作一项任务或者获取晋升更高专业技术职务机会的手段,严重影响了学校和教师参与政策性流动的积极性。

(四)教师聘任制没有得到很好的贯彻落实

1993年颁布的《教师法》中明确规定“学校和其他教育机构应当逐步实行教师聘任制”,2003年,人事部发布《关于深化中小学人事制度改革的实施意见》提出要“实行教职工聘用(聘任)制”,目的就是要建立“能进能出、能上能下”的教师任用新机制,优化教师队伍结构,合理配置教师资源。但是,目前教师聘任制并没有得到很好的贯彻落实,出现了“只能上不能下,只能进不能出”的情况。在本研究对校长的问卷调查中,47.83%的校长认为本地实施教师流动政策面临教师聘任制度方面的障碍。

在很多地区教师聘任制的执行流于形式,多数教师都认为自己捧着“铁饭碗”,签聘任合同只是走过场,形式大于实际意义,很多教师甚至记不清自己是与谁签了合同,合同

期是多长,更谈不到详细了解合同中规定的责任、权利和义务。对教师的考核也没有与对教师的聘任相联系。由于教师聘任制没有得到很好地贯彻落实,部分不能胜任教学工作的教师占据工作岗位,不能及时退出,合格的师资得不到及时的补充,影响了教师的正常、合理流动。

### 三、促进中小学教师合理流动的建议

(一)打破教师“校籍管理模式”,实行“县聘校用”

严格贯彻执行《教师法》和《国务院关于基础教育改革与发展的决定》的有关规定,依法落实县级以上教育行政部门对中小学教师的管理职责,打破教师的“校籍管理”模式,将中小学教师的管理权限收回到县级教育行政部门,由县级教育行政部门统一聘任,统一管理人事,统一工资待遇,统一配置师资,实行“无校籍管理”,把教师从“单位人”变成“系统人”,真正做到“国标、省考、县聘、校用”,扫除教师合理流动的障碍。

(二)严格执行教职工全员聘任,完善教师退出机制

在将中小学教师的管理权限收回到县级教育行政部门的基础上,严格执行教职工的全员聘任。县级教育行政部门统一聘任教师,教师与县级教育行政部门签订聘任合同,并与工作的学校签订年度聘任合同。教师年度考核合格可以与原工作学校续聘,或流动到其他学校接受新学校的聘任,年度考核不合格,则该教师进入离岗待聘状态。进入离岗待聘状态的教师,可以有多种分流途径,一是由教育行政部门安排在教育系统内转岗再就业,由专任教师转为教学辅助或工勤人员;二是安排离岗待聘人员接受专业培训,对于培训合格的可以安排与学校签订聘任合同;三是由县级教育行政部门与政府人事部门所属人才交流机构积极配合,引导和协助离岗

待聘人员转岗再就业,实行跨行业流动;四是鼓励离岗待聘人员进入人才市场或自主创业;五是对于年龄偏大,无法通过专业培训再上岗,又在农村或薄弱学校服务多年的老教师,可以实行提前退休政策;六是离岗待聘期为2年,在此期间给予离岗待聘教师基本工资,2年待聘期满仍未能上岗又没有找到工作的教师予以解聘,进入社会保障体系。

实行教职工全员聘任与完善教师退出机制二者相辅相成,缺一不可,只有严格执行教职工全员聘任,明确教育行政部门、学校与个人的责任、权利和义务,在教师不能胜任教学工作时对其进行解聘才有据可依;只有完善教师退出机制,解除教师的后顾之忧,教职工的全员聘任制才能顺利推行,教师才能真正做到“能上能下,能进能出”,形成教师流动的良性循环。

(三)建立全员参与的县域内中小学教师定期流动制度,完善相关配套措施

建立教师定期流动制度必须明确参与流动教师的条件、比例、流动年限及待遇等。在流动教师的条件方面,建议除年龄偏大的教师和新入职的教师之外,凡在某学校连续工作满6年的教师均需参与流动。这主要是考虑到年龄偏大的教师适应新环境的能力较差,新入职的教师又需要在一个稳定的工作环境里迅速提高组织实施教学的能力。通过本研究对教师和校长进行的调查,74.41%的教师和76.02%的校长认为应当建立全体教师流动制度,并且有76.94%的教师和79.59%的校长认为教师流动是促进区域内校际均衡发展的根本措施,这说明教师和校长对全员流动是认可的,实行教师全员流动是可行的。在教师流动的年限方面,建议每年安排15%的符合交流条件的教师参与流动,教师流动的年限以6年为宜。

我国义务教育主要实行六三学制,教师到小学工作六年正好1个周期,到初中工作六年正好2个周期,这样既可以避免教师的

频繁更换带来的学生适应困难和教师队伍管理困难,又可以减少教师的职业倦怠,充分调动教师工作的积极性。每年安排约15%的符合交流条件的教师参与流动,6年之后基本上可以保证所有的教师都能参与一轮流动。在流动教师的待遇方面,建议保证所有学校教师工资待遇、发展机会基本相同,并向农村学校和薄弱学校教师倾斜。切实采取措施缩小校际之间教师工资收入的差距,保证不同学校同等条件的教师工资福利基本相同,实现同工同酬。保证所有学校的教师参与教师培训、参与课题研究、参与各种活动等的专业发展机会均等。在此基础上向在农村学校和薄弱学校工作的教师适当倾斜。比如为在农村学校和薄弱学校工作的教师发放特殊补贴,优先安排在农村工作时间长的教师参加培训等。

(四)建立交流教师信息共享平台,实现教师和学校的双向选择

当前,很多政策性流动的教师可能并不是流入学校最需要的教师,很多学校教师学科结构不合理,有的学科教师富余,有的学科教师不足,却无法通过教师流动实现对教师资源的合理配置。其中很重要的一个原因就是学校之间、教师和学校之间信息沟通交流不畅。为此,建议区县教育行政部门建立交流教师信息共享平台,每年将符合交流条件的教师的情况,如教师的姓名、性别、年龄、学历、职称、所教学科、现工作学校、历年考核评价结果发布到信息平台上,并且把每所学校需求教师的信息和富余教师的信息,学校的编制情况、学校的位置和基本条件等也发布在网上,由教师和学校进行双向选择。教师与学校初步达成聘任意向后,由区县教育行政部门对符合条件的聘任意向予以批准,并公布在交流教师信息共享平台上,接受社会 and 群众的监督,保证教师流动的公平、公开、透明。区县教育行政部门要将每年参与流动的教师比例控制在符合交流条件教师的15%

左右。通过信息共享、互通有无,使教师的数量分布和学科结构更加合理,实现教师资源在校际之间的合理分配。

(五)统一城乡教师编制标准,完善编制动态管理机制

为促进中小学教师合理流动,建议国家相关部门根据实际情况,尽快研究制定新的教职工编制标准。各地要根据《教育规划纲要》的要求,逐步实行城乡统一的中小学编制标准,并根据农村学校的特点对农村边远地区实行倾斜政策。同时编制部门和县级教育行政部门要互相配合,根据生源的变化以及学生的流动等情况对各学校的编制进行定期调整,并建立年度编制报告制度,为教师的合理流动创造条件。

本研究通过对样本学校的调查发现,以《关于制定中小学教职工编制标准的意见》为

依据,小学和初中专任教师数量不足学校比例分别为11.5%和8.6%,几乎所有的区县都是教师超编学校与缺编学校并存。通过对各区县应有专任教师数与现有专任教师数的比较发现,如果根据总量控制、有增有减的原则,通过教师流动对县域内各学校教师进行调整,154个样本区县中,小学有146个区县,初中有149个区县现有专任教师数量能保证所有学校专任教师数量达标。这说明通过对学校编制的动态管理,引导教师在县域内合理流动,能够在一定程度上解决很多区县学校专任教师数量不平衡的问题。

#### 参考文献:

- [1] 佛朝晖. 县域义务教育师资均衡配置政策执行现状、问题及建议[J]. 教育发展研究, 2011, (11).
- [2] 张得. 人力资源开发与管理[M]. 北京: 清华大学出版社, 2001. 88.

## The Problems, Causes and Countermeasures of Elementary and Secondary Teacher Mobility ——Based on the Visual Angle of Teacher Management System

Shi Yajuan

**Abstract:** Teacher mobility is an effective means for shortening the urban-rural gap and interscholastic gap, promoting the balanced development of compulsory education. There are some problems about the policy-related teacher mobility in elementary and secondary schools such as the participation rate is lower, the coverage is smaller, the exchange time is shorter, the selection of teacher takes no account of the need of the local schools. The reasons lie in that the original intention of policy making is to support rural education and improve the weak school, the teacher is "unit person" instead of "system person" in the current teacher management system, there is no sufficient understanding on the policy-related teacher mobility to the development of the schools and teachers, the teachers employment system is not fulfilled well, and the related department hasn't adjusted the authorized size of teacher in time. In order to promote the reasonable teacher mobility, we should break the school-register management model, fulfill the employment system of all teachers strictly, establish all participated regular teacher mobility system, establish information sharing platform about teacher exchange, and perfect the dynamic management mechanism of the teachers' authorized size.

**Key words:** elementary and secondary school, teacher mobility, teacher management system, teaching staff

**Author:** Shi Yajuan, Ph.D., associate researcher of Research Center for Educational Inspection and Evaluation, National Institute of Education Sciences (Beijing 100088)

[责任编辑:许建争]