

【专题：县管校聘与教师流动】

编者按：教师交流政策在实践推进中困难重重，政策成效不彰。本刊2020年第9期曾做过专题，剖析影响教师交流意愿的政策性因素。本期专题关注“县管校聘”的政策指向和落地挑战，从岗位匹配性视角反思现有政策的不足，以期“县管校聘”政策的改进提供参考。

“县管校聘”的政策前提、 管聘指向与执行模式反思

姜 超

【摘要】“县管校聘”是新时代义务教育教师管理体制创新的重要举措。在全国多地调研发现“县管校聘”政策执行绩效欠佳。深入反思政策前提、管聘指向和执行模式，有助于深化政策认知、优化政策实践。“县管校聘”政策应不仅是结构性区域教育均衡发展 and 个体性功利发展的需要，更是基于“结构-个体”整合的教师专业发展的需要。管聘指向的应不仅是体制性的岗位身份，更是基于新情境的教育教学活动质量。执行模式应不仅是“自上而下”的政策传达和“自下而上”的需求关照，更是利益相关者之间基于平等交往的话语互动。

【关键词】教师管理；教师管理体制；县管校聘；义务教育教师

【作者简介】姜超，盐城师范学院江苏农村教育发展研究中心副教授，博士(224002)。

【原文出处】《教育科学研究》(京)，2021.5.34~39

【基金项目】本文为国家社会科学基金2020年度社会学一般项目“乡师班大学生回乡从教意愿及其影响因素研究”(20BSH055)的成果。

“县管校聘”是近几年义务教育政策和实践领域的高频词，意指全县范围的教师由县教育局管理、由学校聘任，教育局根据全县师资情况统一调配教师到各所学校，定期交流轮岗，打破教师与学校之间“铁饭碗”式的绑定关系。2018年1月，《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》提出：“优化义务教育教师资源配置。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，实行教师聘期制、校长任期制管理，推动城镇优秀教师、校长向乡村学校、薄弱学校流动。”^[1]2020年中央“一号文件”《中共中央、国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》专门强调：“加强乡村教师队伍建设，全面推行义务教育阶段教师‘县管校聘’，有计划安

排县城学校教师到乡村支教。”^[2]然而，“县管校聘”需要多部门间关系协调，关涉广大教师切身利益。笔者近几年在全国多地调研发现，各地政策执行状况差异很大，政策执行存在多方主体协调困难、县校之间权责模糊、教育局长缺少执行动力、校长本位主义明显、教师交流动力不足、政策配套措施不全等多种现实困难。当前，我们需要深入反思：为什么要进行“县管校聘”？“县管校聘”中“管”“聘”的实质到底是什么？“县管校聘”政策执行模式应该怎样选择？厘清这些重要问题，有助于我们深化对政策的认知、调整执行模式、优化政策实践。

一、为何“管聘”——政策前提

“县管校聘”教师人事制度改革，是期望通过打破教师的身份固定，在县域范围内将教师由传统的

“学校人”变成“系统人”。各校可根据需要向教育局申请,教育局根据教师特点向各校委派,盘活全县教师存量,更新教师工作环境,促进教师交流轮岗,助力县域教育均衡,破解择校难题,促进教育整体发展。从政策内容看,政策的实施虽然是为满足结构性的区域教育均衡发展需要和个体性的功利发展需要,但不能将二者简单对立来看。

(一)结构性:区域教育均衡发展需要

“县管校聘”政策包含了多方面的政策期待和政策价值。通过“县管校聘”促进教师交流,是新型城镇化背景下建立城乡教师队伍一体化发展机制的重要内容;是解决城市择校难题、促进义务教育均衡发展的关键举措;是深化教师人事制度改革必然要求;是缓解教师职业倦怠、激发教师工作活力的重要途径。从政策期待的诸多内容可以看出,“县管校聘”政策主要是为结构性的区域教育均衡发展需要服务。如果县域内可以真正落实“县管校聘”教师人事制度改革,解决编制、职称等制度性瓶颈,让教师尤其是骨干教师打破固定学校的身份限制,在不同学校之间流动起来,将有助于以上政策目标的实现,并满足结构性区域教育均衡发展需要。

然而,笔者在多地调研时了解到,政策执行走样恰恰表现为“县管校聘”的体制障碍很深、骨干教师不愿交流到乡村学校、教师队伍一体化发展机制建立困难、传统择校难题仍然存在、部门间协调困难重重。因为“县管校聘”政策的目标指向和主要内容,正是义务教育教师人事制度改革的敏感领域。这使得政策执行遭遇多方阻滞,距离文本设想相去甚远。这需要我们重新思考“县管校聘”政策的前提可靠性和政策设计合理性。在我们过多强调区域内、整体性、结构性因素的同时,可能还需要考虑作为直接政策对象的教师、校长的行为激励问题,以及我国教育体制结构内部的行政管理者的个人行为特点。

(二)个体性:个人功利性发展需要

2014年,《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》^[1]发布,并没有直接提出教师交流政策是为了满足个体功利性发展需要。而且,该意见提出:“交流轮岗是国家赋予校长教师的重要责任和光荣使命。既要在校长教师参加交流轮岗提出明确要求,又要通过激励保障机制进行政策引导,激发校长教师参与交流轮岗的积极性和主动性。”这些政策文本的直接要求主要是强调教师的外在责任,满足外在公共需要。但就交流主体(教师)的角度而言,政策中包括了教师交流有助于缓解教师职业倦怠、变换工作环境有助于教师工作创新等含义。

若要使“县管校聘”和“交流轮岗”能够真正有助于教师的个人职业发展,至少需要满足以下前提:第一,教师的职业倦怠主要由工作环境决定;第二,变化的工作环境比稳定的工作环境更有助于教师工作创新;第三,新学校的环境特征与交流教师的职业发展需求匹配。可是,现实的经验告诉我们,职业倦怠不仅受环境这种外在因素的影响,同时也与教师个体的内在职业追求密不可分。稳定的环境和工作团队也是教师职业发展的关键要素。目标学校的内部组织文化也未必刚好与交流教师当前的职业发展需求相适应。所以,政策期待中暗含的这些有利于个人发展的前提也并非那么可靠,仍存在诸多不确定性。

在教师交流实践中存在多样的“功利性发展需要”。有的教师参加交流只是为了获得乡村学校从教经历,以方便自己评职称,并非是想对乡村学校产生重要辐射和示范作用,也没想给薄弱学校注入什么活力。更何况即便交流到薄弱学校的教师想发挥辐射、示范作用,也未必具备这种能力。因为对于来自优质学校的教师而言,其所交流到的乡村学校是一个全新的教育情境,学生的学业水平基础、学习习惯和家庭教育支持与优质学校差别很大。在这种情境中,交流过来的教师是否仍然具备在优质学校情境下的能力还是未知的。可以看出,仅仅注重“县管校聘”政策前提中的“个人功利性发展需要”也很难达成。

(三)“结构-个体”整合:教师专业发展需要

“县管校聘”的政策前提是结构性的区域均衡与个体性的功利发展,二者不是非此即彼的对立关系,仅仅强调一方或者将双方对立起来看待都可能导致政策认知偏差。因此,在追问“县管校聘”政策前提可靠性、分析政策预期目标和评价政策执行是否走样时,不能将二者对立起来,要么只看到教师作为公共知识分子和教师教学服务这种公共产品的“结构性”需求,要么只看到教师作为教育教学活动开展主体和作为家庭主要成员的“个体性”需要,并且将二者的差别放大。这样的二元对立式思维方式不利于政策预期目标的实现,也不利于教师个人需要的满足。

问题的关键是既要满足结构性的区域教育均衡需要,还要满足个体性的个人功利发展需要,而不是非此即彼的“零和博弈”。正确的思路应该是通过结构性的政策引导和规划,充分激励教师的个体发展需要和动力,从而实现教师个人发展和区域内教育发展的“双赢”。“县管校聘”政策直接瞄准我国公办义务教育未来发展最为关键、最具挑战性的问题——师资队伍建设,也直接接触及我国公办中小学教师发展最为敏感、极为复杂的领域——教师人事制度改革。

通过教师专业成长需要来整合教师交流政策“结构-个体”冲突符合政策执行实际。教师专业成长既需要个体之外的结构性激励,也需要教师个体自身的内在追求。在“县管校聘”政策中直接涉及的结构性激励包括编制供给、岗位协调、交流保障和交流考核与评价等多个方面。这些结构性的外在激励措施安排得越科学、系统和完善,教师越可能愿意主动交流、释放自身的“名师效应”。同时,教师专业成长需要也是教师个体寻求发展、追求职业幸福的重要因素。只有具有较高的成就动机和发展需要,教师才愿意主动将教育教学过程中所遇到的各种新元素视作自己专业发展的新资源、新机遇,从而在面对新的工作环境、教育对象和管理氛围时,不断优化自己的教育认知和教学实践模式,

促进自身专业发展。

二、“管聘”什么——管聘指向

笔者在最近几年的调研中曾多次请教校长:在“县管校聘”这项政策里,教育局、教师管理中心、学校和教师这几类主体之间是什么关系?“县管”实质上是在管什么?“校聘”实质上是在聘什么?校长对这些问题都有自己的理解,回答各式各样,但多数校长觉得“管聘”的直接指向是教师人事关系、教师岗位、身份和工作时空变化等内容。笔者认为,从“县管校聘”的政策文本内容和政策价值倾向来看,“管聘”指向的不仅是体制性的岗位身份,更是基于新情境的教育教学活动质量。岗位身份只是体制性的管理形式,教育教学活动质量提升才应该是“管聘”的指向,因为教育教学活动质量才真正直接关系到教育教学效果。

(一)岗位身份只是基于体制的管聘形式

“县管校聘”可以理解为“县管身份”和“校聘岗位”,但这样的区分依然很模糊。因为教师有多种身份,如国家教师、学校教师、家庭成员、社团领导等;岗位也有多个层面和类型,如岗位的总量、结构、工作行为要求等。那么,“县管身份”到底管什么身份?这需要仔细分析。从表1“县管校聘”中各类责任主体的权责关系中可以看出,县教育局统一管理的只是教师的组织身份,即教师属于哪所学校,而教师的国家身份、私人身份则不归县教育局管理。所谓的“校聘”实际上就是常规情况下,对教师工作岗位的聘任和对其职责履行情况的管理,即学校对教

表1 “县管校聘”中各主体权责关系表

教师的身份和岗位		县管	校聘
身份	国家事业单位身份 (国家法律规定)	不负责	不负责
	正式组织身份 (组织机构代码)	教师的学校归属	具体岗位的分配 (任教学科、课时等)
	其他非正式身份 (如,本地足球队成员)	一般不负责(工会组织的活动例外)	一般不负责(学校组织的活动例外)
	私人身份(如,孩子的妈妈)	不负责	不负责
岗位	岗位总量	编制部门负责	不负责
	结构比例	人事部门负责	不负责
	个人履职	部分负责 如长时间请假	主要负责

师教育教学活动开展情况的直接管理,包括教师教学活动常规管理、教师培训安排、教研活动管理、教学质量检查、班主任工作管理等。

(二)活动质量真正直接关系到教育教学效果

从“县管校聘”政策设计中可以看出,这项政策主要关注教师的身份岗位变化和教师交流,包括教师的“县-校归属”关系、职称评聘、编制转移等方面。那么,我们就须追问:“县管校聘”中到底应该“管聘”什么?为什么要这样“管聘”?让教师交流轮岗要干什么?

分析政策的出台背景和问题指向,笔者发现“县管校聘”真正指向的并不是“教师”,而是教师身上附着的“教师素质”,即教师基于新情境开展教育教学活动的能力和质量。可是从近几年的政策执行状况来看,这一点恰恰被忽略,政策执行中过多强调的是教师身份和人事关系的改变,而不是“教育教学活动质量”的影响和示范。因此,这就产生两种“管聘实质观”,一种强调人事关系和岗位身份变化,另一种强调教师素质和活动质量。

如表2所示,在“教师人事”和“活动质量”两种管聘实质观的指导下,“县管校聘”的政策设计重点、面临的主要困难和政策执行过程的底线要求非常不同。前者的政策设计基本围绕“怎么让教师流动起来”,而后者重点关注“怎么让教师素质流动起来”。因此,当前在落实“县管校聘”政策过程中,如果只考虑教师的人事关系变化,就会出现政策落实过程的“浅表化”,即虽然教师在形式上实现了“县管校聘”,但是未必能实现盘活教师存量、发挥骨干示范辐射作用、缩小城乡教育差距等方面的政策功能。

正如有研究指出:“校长教师轮岗交流政策实施应思考如何实现流动教师身上所拥有的‘能量’流

动。”^[4]在教师交流政策中应该“明确作为‘公共产品’的是教师提供的服务而非教师自身,充分认识作为人力资源的教师所具有的能动性、激发性特征,积极支持和推动学校成为专业共同体,让学校内在的变革能力得到有效提升”^[5]。所以,当我们再次反思“县管校聘”的政策实质时,可以看到政策的关键不在于使教师从“学校人”变成“系统人”,而在于引导教师从“学校人”“系统人”变成“能动人”“高效人”“示范人”。“县管校聘”、教师交流的政策价值,也就不仅仅是教师、县教育局、当地学校三者间分别签订劳动合同、教师派遣合同、岗位聘任协议的事情,还应重点考虑教师的高质量教育教学活动在不同的学校之间如何激活、保护、创造和示范。只有教师教育教学活动质量效应在不同的学校中都能够生成并扩大,教师的“县管校聘”才更有意义,毕竟政策的设计初衷不是“把区域内的好蛋糕换个地方”,而是让“区域内蛋糕总量变大变强”。

三、怎样“管聘”——执行模式

“县管校聘”教师人事制度改革关涉教师的切身利益,触及教育体制的敏感部位。笔者从近几年在全国东、中、西部的调研中了解到,相关政策的执行遭遇多方阻滞甚至出现执行走样现象。当下需要认真反思现有相关政策的执行模式及其面临的挑战。

(一)“县管校聘”政策执行的“自上而下”模式及其挑战

“县管校聘”政策执行的“自上而下”模式是指政策由上级部门制定,由下级部门执行。这种执行模式“是一种理性模式,它背后所隐含的是强调科学管理的泰勒主义,这种规范性的执行理论似乎将执行者看成没有反抗意志,只会唯命是从的X型人”^[6],比较强调对规则的遵守,重视上级领导的看法和指示,强调执行过程的层级制约和执行环节的合法性,低估了基层官员的作用。但是,在现代背景下,“愚蠢的照章办事已经带来诸多弊端:规章只会引起更多的规章;语言的歧义性使其不足以用来完全控制官僚行为;在大多数情况下,规章越多,对官僚行为的控制力越小;从外部产生的规章总是与偷换目标、敷衍

表2 两种“县管校聘”实质观下的政策设计比较

管聘实质	政策设计重点	主要困难	底线要求
教师人事	岗位身份管理	身份绑定、校间差异、习惯难改	身体和素质需同时流动
活动质量	活动质量管理	工作投入度、微环境改变、完善人际网络	人和素质可以分开流动

衍了事、按规章办事这些官僚弊病联系在一起”^[7]。因此，“自上而下”执行模式与现代信息社会的要求不匹配。

在“县管校聘”政策执行实践中，涉及改革与发展、财政、编制、人事等多种类型的执行机构，而且各部门政策执行者的动机、意愿和态度对执行效果都具有重要影响。笔者在多地调研中了解到，“县管校聘”政策之所以普遍遭遇执行困难，恰恰是因为“自上而下”模式面临挑战：各部门间面临现实利益协调困难；局长、校长并非只是唯命是从的人，除了考虑上级的要求，他们也会同时考虑区域内和本校的现实情况；教师也有自己的考虑，在现有政策保障条件下，缺少交流动力。究其原因，就在于各执行机构都是嵌入在整个国家行政体制内的关系性存在，各部门都有自己的合法性要求。编制部门要求“只减不增”，财政部门经费“捉襟见肘”，人事部门要求“结构比例”。由于政策执行过程会涉及资源、利益和权力分配，协调这些资源意味着各部门的利益结构受到影响。教育部门是牵头部门，类似于向其他部门索取资源，因而其工作困难程度可以想象。如果各业务部门不是站在全县行政“一盘棋”的大局来看，而是由本位主义、部门主义主导，这种关涉利益的协调在经济社会发展水平相对落后地区则会更加困难。

（二）“县管校聘”政策执行的“自下而上”模式及其挑战

“县管校聘”政策执行的“自下而上”模式强调基层执行者对政策执行绩效的贡献。这种模式将政策执行过程视为一个多元互动过程，而非仅仅是完成上级的指令，注重多元利益相关者对政策的认识、态度和行动策略，不一定以官方目标为焦点，而且经常会在执行过程中发现非预期目标或衍生目标。例如，在“县管校聘”及“教师交流”政策执行过程中，有校长采取“抓阄”的方式确定参与交流的教师，还有校长会给自己认为不好管理的教师“穿小鞋”。这些政策执行的衍生目标与原有的政策期待相违背。

“自下而上”模式主要面临以下挑战：一是基层机构和人员的多样复杂性，容易产生“社群主义”弊端；二是基层官员的政策执行意图与上级政策要求冲突时，不利于政策目标的实现。“自下而上”模式更注重在基层发生了什么，容易忽视政策执行中上级的直接要求和政策背后隐含的“价值伦理”。“县管校聘”政策将整个县级区域作为政策执行单元，考虑的是区域教育的整体利益。如果在政策执行中，各所学校、各类教师都从自身利益出发，政策执行将相当困难。因为在有些县域范围内，城乡之间、学校之间会有很大差异，同校之内，教师之间也存在较大差距。如果真正实现“县管校聘”，全县统一管理、统一分配教师，难免对广大教师的切身利益、职业发展和生活轨迹产生很大影响。但是，我们必须承认某所学校之所以成为名校、某些教师之所以成为骨干，除了其自我追求、个人努力的因素外，往往也与政府前期对某些重点校、示范校、实验校的政策支持有关。之前在政策支持下成了名校、名师，现在政策要求“县管校聘”、交流轮岗、帮扶弱校、共同发展，这也应该是先前得到政策支持而发展成名校的校长、教师的社会责任。因此，在“自下而上”模式中，在考虑基层官员、教师个人的诉求时，必须要重视这些诉求与区域内公共诉求的一致性。否则，将很难将基层非常复杂、多元、分散的个人诉求统一到上级的总体要求框架下，整体性的政策预期目标的实现将面临很大挑战。

（三）“县管校聘”政策执行的新模式——话语互动

“自上而下”模式具有线性、单向和静态的思维局限性，“自下而上”模式也存在基层官员作用放大、注重多样化复杂情境而迷失方向、基层利益本地化等问题。尽管二者的行政执行方向不同，但同时强调公共政策的“行政建构”逻辑。当前，世界各国，尤其是澳大利亚、美国、英国和新西兰等西方国家，正在大胆探索由传统公共行政向公共管理再向后现代公共行政范式变迁。在这样的背景下，我国也在从国家管理、社会管理向国家治理、社会治理转型。有学者在批判分析了传统公共行政“理性建构”存在诸

多弊端的基础上,提出公共行政的“社会建构”逻辑,注重社会参与、对话沟通对于理解政策、实施政策的重要价值。^[8]在后现代公共行政学家福克斯和米勒的著作中,将“自上而下”模式称为“少数人的对话”,因为在这种模式中,政策制定和执行都依赖于少数上级官员的意图;将“自下而上”模式称之为“多数人的对话”,因为在这种模式中,主要强调广大基层官僚和民众的政策贡献,尤其是在互联网时代,广大民众参与范围更广且比较分散。前者存在“独白”的缺陷,后者陷入了表现主义的无政府状态,都不能很好地体现信息社会的执行本质和规律。话语互动模式试图克服“少数人对话”的独白缺点和“多数人对话”的散乱,提倡“一些人的对话”,强调从各级各类利益相关者中,选择那些具有真诚意图、能够专业言说、站在公共立场、愿意自主参与、能够提出实质贡献建议的人进行对话。^[9]因此,在“县管校聘”政策执行中,要尽量回避照章办事的无效性独白,也要避免过度民主带来的社群主义分散无效,而应提倡在国家政策总体要求的框架下,选择一些具有“一些人对话”条件的局长、科长、校长、教师、家长和学生等这些利益相关者进行实质性对话。

四、结语

“县管校聘”政策是在我国总体教育质量达到世界中上水平的背景下提出的。政策直指我国义务教育领域教师人事制度改革这一瓶颈性问题,是当前我国推进义务教育高质量均衡发展、城乡教育一体化发展的重要政策工具,政策期待非常之高。但由于教师人事制度改革关系到体制上的路径依赖、文化上的身份面子、职业上的岗位变化、生活上的空间变动等方面问题,各地执行进度不一、水平不齐、绩效欠佳。本文基于调研感触和学术思考,主要从公共政策执行的学科视角,对“县管校聘”文本中暗含

的政策前提、工作中的管聘指向和政策推进中的执行模式进行了反思。对为何管聘的“结构-个人”双重需要、管聘什么的“形式-实质”内外交叉、执行模式的“上-下”双向对话问题进行了分析和评价,希望能对优化政策执行过程、实现预期政策目标有所助益。

(致谢:感谢东北师范大学中国农村教育发展研究院邬志辉教授、秦玉友教授在本文成文过程中提供的指导。本文学术责任由作者承担。)

参考文献:

- [1]中共中央,国务院.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[EB/OL].(2018-01-31)[2020-09-30].http://www.gov.cn/zhengce/2018-01/31/content_5262659.htm.
- [2]中共中央,国务院.中共中央、国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见[EB/OL].(2020-02-05)[2020-09-30].http://www.gov.cn/zhengce/2020-02/05/content_5474884.htm.
- [3]教育部.等.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[EB/OL].(2014-08-15)[2020-09-30].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/S7151/201408/t20140815_174493.html.
- [4]叶菊艳,卢乃桂.“能量理论”视域下校长教师轮岗交流政策实施的思考[J].教育研究,2016,(1).
- [5]操大圣,卢乃桂.“县管校聘”模式下的轮岗教师管理审视[J].教育研究,2018,(2).
- [6]李允杰,丘昌泰.政策执行与评估[M].北京:北京大学出版社,2008:51.
- [7]查尔斯·J.福克斯,休·T.米勒.后现代公共行政:话语指向(第2版)[M].楚艳红,等,译.北京:中国人民大学出版社,2013:14.
- [8]金钟燮.公共行政的社会建构:解释与批判[M].孙柏瑛,等,译.北京:北京大学出版社,2008:8.