

【教师管理】

县域教师交流政策的场域脱嵌与优化路径

——基于全国13省50县的政策文本计量分析

李梦琢 刘善槐 房婷婷

【摘要】“十四五”时期,我国将步入建设高质量教育体系的发展阶段。教师交流作为均衡师资的关键举措,是提升义务教育质量,实现城乡一体化发展的重要途径。教师交流政策的执行效果,受文本内容与实施场域契合关系的影响。对13省50县的教师交流政策文本与县域政策实施情境对比分析发现,政策文本与现实场域存在脱嵌现象,具体表现为宏观目标规划未能切合资源供给水平,流动规则制定难以指导教师有效流动,激励机制设计无法满足教师激励需求。为此,应基于“做得到”“流得动”“效果好”的目标,设定适合本土资源供给能力的交流目标,设置符合交流主体供需诉求的流动规则,完善兼具差序保障与奖惩功能的激励体系。

【关键词】教师交流;政策文本分析;场域脱嵌;执行偏差

【作者简介】李梦琢,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博士研究生,主要研究方向为教育政策(吉林 长春 130024);刘善槐(通讯作者),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,副院长,博士,主要研究方向为教育政策,E-mail:liush477@nenu.edu.cn(吉林 长春 130024);房婷婷,东北师范大学中国农村教育发展研究院(吉林 长春 130024)。

【原文出处】摘自《教师教育研究》(京),2021.3.50~56

【基金项目】全国文化名家暨“四个一批”人才自主选题资助项目“农村教育高质量发展研究”。

2014年9月,教育部、财政部、人力资源和社会保障部联合出台《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]随后全国各省、市、县(区)陆续出台相对更具地方针对性的执行性政策,旨在推进教师资源区域内均衡,实施以来取得了一系列成效。但有研究发现教师交流政策在现实层面遭遇了形式化、替代化、功利化执行等偏差与缩水现象。^[2]一般来说,教育政策执行失真或偏差,往往是在教育政策执行过程中由于执行主体未完全按照政策目标执行,从而导致执行结果偏离原有的政策意图,影响到了政策的最终实现。^{[3][19][4][33]}对于教师交流政策偏差原因的讨论,现有研究更多关注的是教师流动意愿低、部门间沟通不力等执行层面问题。^[5-6]然而,教师交流政策的问题并非出现在局部区域或某个具体政策点,而是在不同地区和各环节普遍存

在执行偏差。具有这类特征的政策问题属于结构性政策失真,主要是由于政策本身的问题或特性所致的。^{[4][32]}虽然已经有研究关注到教师交流在政策工具使用上的弊端,认为政策工具执行效率不高,没有充分调动教师与学校的内驱力。^[7]但是基层主体除了“愿不愿意”以外,还存在“能不能”等诸多问题。到底是政策不完善还是执行不力,哪些是政策本身的问题、哪些是执行者的问题,仍有待进一步剥离。因此,只有从政策执行和效果反馈的闭环中突破出来,还原到政策文本及其与执行场域交叉的环节,才能透过现象寻找执行偏差的源头,对县域教师交流政策本身的结构性问题进行系统且有指向的渐进式改进。由此可见,破解执行偏差背后原因的理论和现实需求,都对现有研究提出了新的挑战。理论上,执行偏差仍需政策研究者对政策弊端背后的复杂性

进一步深入挖掘,从学理上研判政策文本问题所在。实践上,在政策制定或重建的设计过程中,应当更加科学和精准地分析,从而更好地统一政策实施的客观条件、政策成本和主体意愿。^[8]基于此,本研究以教师交流政策为例,分析政策文本与县域实施现实条件的契合情况,通过系统阐述二者的脱嵌现象,为教师交流政策文本问题导致执行偏差的原因提供一种解释思路。并据此提出教师交流政策文本完善建议,以期实现政策要求与地方现实能力的高水平匹配和高质量互动,从而促进县域教师交流政策执行“做得到”“流得动”“效果好”。

一、研究设计

本文采用文本计量的研究方法,对教师交流政策文本进行分析,全面提炼政策核心内容。在高频词提取与逻辑关联的基础上,将政策文本量化分析结果与执行场域现实情况进行比对,剖析教师交流文本的场域脱嵌问题。具体的文本分析过程包括如下三个步骤。

(一)政策文本的收集与再整理

本研究以政策文本可获得性和县级文本丰富性为筛选依据,收集整理国家级教师交流政策1份,省级教师交流政策28份,县级教师交流政策50份。其中50个县级政策来源于13个省份,包括4个东部省份、4个中部省份和5个西部省份,从而通过丰富的样本分布保证分析结果的代表性。政策文本收集整理工作完成后,需要对文本中的政策规范进行分类概括以确定分析框架。概括原则为按分析政策全部规范要素的逻辑进行全面、准确、清晰的概括,各政策要素之间的种属关系清晰,不能重复交叉。^[9]本研究依据政策目标、实现途径和实现条件,将政策内容对应分为宏观规划、流动规则和激励机制三部分,每一部分中包含若干分支,构成了分析框架(见表1)。将每一个政策文本按分析框架切分为三部分,以省为单位将各县政策文本中属于同一部分的内容合并为一个文本,作为备分析文本。

(二)K-means高频词提取和关联性层次聚类

将备分析文本按照宏观规划、流动规则、激励机

制三部分分别提取关键词。提取词频排行榜前50位的关键词后,为保证高频词具有文本价值,人工剔除其中诸如“交流”“流动”“义务教育”“中小学”等政策背景性语词,以及“县”“年”等不具备逻辑分析意义的语词,形成3个高频词排行表。再使用层次聚类法,分别把3个表中的语词做节点进行聚类,将距离相近(经常在同一段落出现)的高频词进行逻辑关联。以关键词和聚类结果为导向进行原始文本追溯,可以更精准地发现具体政策点的政策表达。

(三)政策文本与政策实施场域的交叉分析

实施场域情境还原来源于文献和笔者随所在课题组到多省实地调研的观察笔记与访谈文本。基于现实观照将政策文本计量分析结果呈现的政策逻辑与执行情境对话,还原文本在县域内的真实执行场景,找到政策与场域脱嵌的政策源头。

二、教师交流政策文本的场域脱嵌

政策场域脱嵌导致了教师交流县级政策目标“做不到”,交流教师“流不动”,激励评价“效果差”,具体表现在如下三点。

(一)宏观目标规划未能切合县域资源供给能力

在对县级政策宏观目标规划部分的关键词提取和关联性聚类中发现,关键词除了“一体化”“支教”“县管校聘”等与国家和省级政策高度一致的内容外,鲜有针对本地的差异化目标聚焦。以此为线索深入追溯比对各层级政策文本,更进一步验证了这一发现,即县级与国家和省级政策目标规划部分文本内容相似度较高。教师交流文本若不能结合县域资源能力精准规划,难免导致县域政策宏观目标的场域脱嵌。

1. 均衡目标的实现遭遇县域内师资整体匮乏

目前县域教师交流政策鲜有结合本地师资实际

表1 政策文本分析框架划分表

政策内容分类	具体政策规范条款
宏观规划	总体目标、执行单位、工作原则、政策定位、管理体制
流动规则	交流对象、交流数量、交流方式、流程程序、教师职责
激励机制	评先评优、生活补贴、考核机制

情况的有效方案,难以既保证现有教育水平稳定又促进整体师资均衡。无论是开展支教还是普通流动,都会使部分执行主体陷入难以派出符合条件交流教师的困境,执行偏差就在所难免了。一方面,开展支教在优质师资稀少的现实下是“拆东墙补西墙”式的均衡。文本分析发现,各地的政策定位普遍是通过“支教”“定教”等方式,引导“骨干教师”等相对优秀教师流动,以实现县域内师资“一体化”“均衡”“配置”的目标。但县域优质教师数量有限且基本集中在县城或乡镇中心校,村小和教学点在获得优秀师资上处于弱势地位,常遭遇师资被“截留”“借调”与辞职。^[10]在校际师资无法达到等值互换的前提下,让优秀教师支教就必然以派出学校利益受损、甚至全县教育水平下降为代价。另一方面,大规模教师交流在县域内往往搁浅于县域师资总量匮乏。目前的政策文本中高达92.3%的省级政策关键词中以“支教”等传统单向交流形式为主,县级政策聚焦中更是鲜有较高水平的双向全员交流。对比现实数据不难发现,农村教师周课时超过20节的比例达1/5以上,多数教师除教学任务外还需承担班主任和学校管理等工作。^[11]县域内义务教育学校教师数量整体紧张的情况下,派出富余师资本就是政策难题。

2. 交流政策所需配套遭遇部门间体制机制壁垒

教师交流政策的实施对人事关系、编制、工资、职称等都提出一定的配套要求,也更适合在“县管校聘”的制度环境下运行。然而正如周雪光所言,科层体系中上级部门常常要求下级官员贯彻那些没有资源配置的政策指令。^[12]人社、编办和财政等部门间业已存在的体制机制壁垒,使“县管校聘”仍处在不成熟的制度状态下难以提供交流政策所需的配套,导致政策目标实现面临梗阻。在编制上,62%的省份规定“县管校聘”或“编随人走”,旨在变“单位人”为“系统人”,解决教师流动困难问题,但只有10%的县级政策提到“县管校聘”或“无学籍管理”。在职称上,92.3%的省级政策提出职称评聘优先,旨在为交流教师提供专业发展空间,但具体到县级只有56%

的文本保留了这项内容。在待遇上,69.2%的省级政策、70%的县级政策提出给予适当补助,旨在为交流教师提供补偿和激励。由此可见,省级政策有一些制度规划内容到县级层面并未保留,笔者在跟随团队到多省开展的多部门座谈会中找到了县级政策聚焦失灵的原因。“县管校聘”需要教育部门与负责编制、工资、职称的部门协同。三部门虽与县教育局存在工作交叉,但仍归属各自的省市等上级部门管理,与教育部门属于平级单位。因此教师交流作为一项需要多部门协作完成的政策,执行偏差与否受部门间壁垒制约。

(二)流动规则设计难以指导县域教师有效流动

格瑞斯汉姆法则认为基层官员倾向于对容易处理的计划给予较高优先级,牺牲繁复的、花费时间的计划。^[13]县级交流政策作为执行性政策,只有具体设计教师流动规则,才能让县域内行政部门、学校、教师等主体知道“怎么做”。然而文本分析显示,流动规则设计呈现无序化特征,政策微观指导功能失灵导致执行主体陷入盲目执行效果不好,不执行又达不成目标的困境。

1. 缺乏对普通教师的质量筛选设计

县级政策文本对优秀教师占比要求为5%~20%不等,这就说明80%以上的交流教师都是普通教师,明确对普通教师筛选条件是保证交流效果的关键。然而只有52%的县级文本仅将年龄、同一学校任教经历等作为普通教师筛选条件,并没有质量上的规定。这就导致政策执行可操作空间较大,甚至成为管理者假公济私、“惩罚”刺头教师、“遣散”能力薄弱教师的工具。^[14]政策执行成了变相“末位淘汰”的低质量甚至无效交流。

2. 缺乏县域内交流空间的地域范围再划分

教师作为交流政策执行终端,受家庭等因素影响,具有时空局限性,不适合常年的远距离工作。但分析显示,高达48%的政策文本仅将交流空间范围设定为县域内。我国许多县域面积辽阔,部分地区还存在山地和海岛。交流教师通勤距离过远,就很难实现当日甚至每周往返家校。较大空间跨度的交

流设计,必然导致常态化交流难以实现。

3. 缺乏对交流教师职责分类定位

分析显示,46.2%的县级政策关键词以“教学”“教研”为主,此外几乎没有进一步结合交流教师类型的差异化工作职责规定与引导,这难免影响接收学校和教师本人对交流角色进行清晰定位。调研发现,优秀教师因难以适应生源水平和工作环境变化,难以发挥对乡村学校及其教师的带动作用。而农村教师到县城学校也由于家长不愿意等原因难以真正承担教学任务,无效交流无异于徒劳。

4. 对交流期结束后的去向设计不足

大部分县级政策中对教师交流年限均有规定,但高达58%并未规定交流结束后教师去向。也就是说,大多数的政策缺乏对教师去向的制度性规划,交流结束后岗位不确定性较强。只有16%的文本规定考核合格的教师,交流期满返回原学校,考核不合格则延长交流。这就可能导致教师交流出现师资更加不平衡的执行偏差。实地调研发现,有农村教师流动到城市学校,并在交流结束后不再返回农村学校。长此以往必然导致薄弱学校担心师资流失而不愿派出交流教师,阻碍由乡到城教师流动的顺利推进,违背了促进城乡师资均衡的政策初衷。

(三)激励机制设计无法满足县域教师激励需求

交流政策中教师激励的核心障碍在于城乡教师岗位实际价值不对等。学校水平及教师个体能力参差不齐,形成了教师差序分布格局。在业已形成的格局下要求教师流动,可能会导致教师在职业发展、生活便利、家庭责任履行等诸多方面陷入困境。当前政策中的激励设计,尚不足以消除校际差异为不同水平交流教师带来的不平等。

1. 激励内容与结构设计激励效用有限

政策激励内容主要包括“评先”“评优”、职称“优先”“评聘”和发放生活“补助”“补贴”等。虽然激励种类较多,但在内容和力度上均不足以达到激励效果。在生活补贴上,只有6%的县级政策规定一年1万元以上高额补贴,更多县级政策(54%)规定享受乡村教师岗位津贴和交通补助,但仅补贴生活成本远

不足以消弭教师个体利益损耗。即便如此,仍有近半数县政策中完全未提及津补贴。在职称晋升上,36%的县级政策规定参加交流是晋升的必要条件,56%的县级政策中规定有交流经历教师在评先评优和职称评聘方面予以倾斜。但当前乡村学校教师职称评聘结构性矛盾突出,表现在校际机会不均等,小规模学校处于劣势以及青年教师晋升难度较大等方面。^[15]因此,使用“优先晋升”激励教师无异于开“空头支票”,激励效果十分有限。

2. 模糊化评价与后置激励易致低兑现的共轭互动

本研究收集到的政策中,激励兑现形式均为后置延迟激励,即教师先参加交流后获得激励,激励是否兑现取决于交流效果,且对交流效果评价标准和激励兑现的表述均较模糊。文本中规定经济补贴的发放条件是交流考核合格,职称和评奖评优的获得标准则多为交流期间表现优秀。县级政策中普遍采用的后置式、模糊化激励供给设计可以节约激励成本,但同时也导致激励机制与交流效果间的共轭互动,即师资共享功能若发挥不佳就不兑现激励,反之若不兑现激励就难有效果。

三、县域教师交流政策文本的优化路径

教师交流政策的制定完善是一项需要分步渐进的系统工程。要推进教师交流政策“做得到”“流得动”“效果好”,提升交流目标可实现性、流动规则可操作性和激励机制有效性,可从如下三点对县级教师交流政策进行针对性优化。

(一)设定适合区域资源供给能力的交流目标

适合本县实际的政策目标更有可能发挥均衡效果,在教师交流总体目标与国家政策方向一致的基础上,各县有必要结合自身师资与体制机制配套水平聚焦阶段性目标。第一,部门间协作水平较高地区,可配套“县管校聘”尝试全员轮岗。全员轮岗对政策环境要求较高,需各学校有充足师资派出,也需编制、财政、人社等部门给予政策和行政配套,明确权责以降低横向协作沟通成本,推动各部门自上而下组织协调,纵向加强协作力度。编制上,可保留编

制核定与调整权在编办,适当下放县域内编制的使用权给县教育局统筹,避免基层学校因派出教师而师资不足。工资和津补贴发放上,保留工资总量控制、审核与发放权在县财政局,适当下放工资、补贴发放管理权到县教育局,改变以往财政部门直接将工资发放给教师,基层学校无法对教师进行绩效监管的情况。职称评定上,保留县域内教师职称分配权在县人社部门,适当给予县教育局在学科和职称等级等结构比例上的调整权,及学校自主评聘权,为交流教师精准提供符合其学科和职称等级的职称晋升名额及机会。在编制、工资、职称等方面都实现政策配套的基础上,就基本具备了全员轮岗的政策基础。第二,体制机制配套能力不足地区,可灵活采取组合交流模式。现有政策中有些地区进行了交流模式创新,可适度推广并进行本土化重组。尚无能力实现全员轮岗,但整体师资相对充裕的地区,可定向选择一批优秀学校和受援学校,开展双向流动。也可实行集团化办学或大学区制,每个集团或大学区以一所优质学校为中心互派教师,实行阶段性捆绑评价。在优质学校和优质教师数量紧缺地区,可组合使用优秀教师支教、名师工作坊和紧缺学科教师走教等组合方式,用有限优质师资覆盖尽可能大的范围。有能力的地区还可以探索新的、更具有地方适应性的模式。

(二)设置符合交流主体供需诉求的流动规则

从县域内师资数量、质量、结构及分布状况出发,结合不同类型学校和教师个体发展需求系统设置的流动规则,才能有效推进教师制度化、常态化流动。流动规则的细化方向主要包括三点。第一,结合教师素质与学校需求,推动分类筛选和精准流动。教师交流真正想交流的并不是“教师”,而是教师身上附着的“教师素质”。^[16]可筛选符合条件的交流教师,划分为支教培训型、跟岗实习型和师资均衡型等类别,基于此进行供求精准规划,让不同类型教师到适合并需要自己的学校,提升交流效率。优秀教师到薄弱学校可通过示范教学和教研活动等方式发挥传帮带作用,能力相对不足的乡村学校教师到

优质学校交流则以跟岗学习为主。第二,结合教师交通可达性,科学规划交流空间范围。各县可结合地理环境和交通便利程度进行政策设计,面积适中且交通便利、道路平坦地区,可安排教师在全县范围内流动。县域面积广阔且地形崎岖地区,可结合教师家庭住址与当前所在学校综合确定圆心,依据县域地形确定交流半径,以教师可达性为原则将教师流动地理范围划分为若干小圈,细化空间范围设计方案降低流动难度。第三,结合教师职业发展路径,设计交流期结束的去向。系统设计教师交流后“到哪里去”的问题,形成常态化、制度化的循环流动机制。可将交流政策与个体职业发展路径相结合,将全县义务教育学校划分为3~5档,参考其原工作学校和交流所在学校档级,确定交流期结束后的工作学校档级。例如,若在最为边远艰苦的5档学校交流,则可规定交流结束后到不低于交流前档级的学校。既降低相关教育行政部门下一步配置教师的操作难度,也防止交流教师对交流期结束后“前途未卜”的担忧。

(三)完善兼具差序保障与奖惩功能的激励体系

为克服激励设计脱嵌于实施场域,与奖励的低兑现性与低效果性共轭悖论,可从如下两点政策设计入手。第一,采用保障、奖励、约束相结合的系统差序激励,完善激励结构。教师交流是二次均衡师资配置的重要政策举措,科学合理的补偿标准是保证政策效果的关键。^[17]在赫茨伯格双因素理论和曼瑟尔·奥尔森“选择性”激励理论的基础上,可把对交流教师的激励划分为保障性激励、奖励性激励和约束性激励。^[18]其一,保障性激励。可结合不同教师因参加交流产生的成本,参考交通距离、工作环境等给予差序补偿,各县域结合实际情况规定具体可行的补偿办法。如可结合边远艰苦程度与家校距离,将补贴金额划分为3~5档,用以补贴教师。其二,奖励性激励。可通过发放津贴形式给予交流教师经济奖励,并结合教师交流期间教育教学表现和工作完成情况,根据教师发展需求提供优先参加培训和职称晋升机会等可兑现奖励。其三,约束性激

励,完善教师交流效果评价体系,可包括教师交流期间考勤、教学、教研等各方面工作表现,以及交流结束时的交流任务完成情况等。以接收学校为评价主体,将评价结果与收入等挂钩,对交流教师进行有标准可依的约束和管理。第二,采用前置保障奖励与后置约束相结合的组合激励,优化激励机制。激励机制的设计要将奖惩分开,前置保障激励,即在交流前与交流期间逐步兑现保障性和部分鼓励性激励,提升交流教师的交流意愿。当前教师交流以由城到乡的“逆向流动”为主,与向城流动的大趋势恰好相反。系统构建教师交流政策的激励机制,改变和调整人们心中形成已久的“到农村等于降职”的观念,以防止“集体无意识”反抗行为。让交流教师真正在职业发展和工资收入上有所获、有所得。后置评价约束,即在交流期结束时对交流效果进行评价,并兑现执行约束性激励措施,通过对此后职业发展的影响来保证约束效果,确保交流教师真正安于教职、专心从教。

参考文献:

- [1]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)[2020-05-24].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7151/201408/t20140815_174493.html.
- [2]张清宇,苏君阳.校长教师交流轮岗实施方案中的问题与改进策略——基于35个区(县)校长教师交流轮岗实施方案的内容分析[J].教师教育研究,2017,29(6):59-65.
- [3]孙锦涛.教育政策学[M].北京:中国人民大学出版社,2010.
- [4]袁振国.教育政策学[M].南京:江苏教育出版社,2001.
- [5]黄斌,张琼文,云如先.货币性激励能提升中小学教师校际交流意愿吗?——基于7省市278所学校的调查数据[J].华东师范大学学报(教育科学版),2019,37(6):94-108.
- [6]邢俊利,葛新斌.我国西部边远地区教师轮岗政策的执行困境与破解——基于西藏教师轮岗政策执行的调查分析[J].教师教育研究,2018,30(6):31-36.
- [7]汪丞.教师定期交流的政策困境与对策——基于政策工具的视角[J].教师教育研究,2020,32(1):20-26.
- [8]张源源,刘善槐.县域内教师交流的机制梗阻与政策重建[J].中国教育学刊,2016(10):97-102.
- [9]孙锦涛.关于教育政策内容分析的探讨——以中国1978年后教育体制改革政策内容的分析为例[J].教育研究与实验,2007(3):39-45.
- [10]付卫东,范先佐.《乡村教师支持计划》实施的成效、问题及对策——基于中西部6省12县(区)120余所农村中小学的调查[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2018,57(1):163-173.
- [11]薛二勇,李廷洲.义务教育师资城乡均衡配置政策评估[J].教育研究,2015,36(8):65-73.
- [12]周雪光,程宇.通往集体债务之路:政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给[J].公共行政评论,2012,5(1):46-77,180.
- [13]李允杰,邱昌泰.政策执行与评估[M].北京:北京大学出版社,2008:32.
- [14]李先军.城乡教师交流轮岗政策的失真与对策[J].教育科学研究,2019(2):82-86.
- [15]王晓生,邬志辉.乡村教师职称评聘的结构矛盾与改革方略[J].中国教育学刊,2019(9):70-74.
- [16]姜超.教师交流政策执行嵌入在什么关系中?——基于天增县的田野考察[J].教育学术月刊,2019(5):54-62.
- [17]张源源.教师交流补偿标准研究[J].中国教育学刊,2019(1):13-17.
- [18]李梦琢.县域内教师交流政策的教师激励机制研究[D].长春:东北师范大学,2017.