

教师轮岗：质量风险与制度完善

余雅风 姚真

【摘要】全面实施教师轮岗是我国当下提高义务教育质量、推进质量公平的重要举措。然而,我国教师轮岗面临质量风险:周期不确定导致师生关系稳定性降低,影响学生学业成绩和身心发展;比例缺乏科学设计导致优质校精心培育的核心竞争力被打破,薄弱校缺乏支撑轮岗教师发挥作用的良性生态;范围划定过窄导致区域间师资分配不均加剧,影响教育质量全面均衡;与绩效考核等强制挂钩导致教师功利化轮岗,影响教育教学质量;“人户分离”导致轮岗教师成为“过客”或“局外人”,影响学校办学质量提升等。世界教育发达国家推进教师交流轮岗的共同经验在于:建立专门化制度规范,使教师交流轮岗有章可循有据可依;科学规划范围与周期,保障教师交流轮岗的实效性;强调自主自愿和协商一致,提高教师的内在认同和参与意愿;建立保障和补偿制度,减少制度实施的阻力和困难。为推进实现有质量的教育公平,我国应当确立公办中小学教师公务人员的法律身份,保证强制性教师交流轮岗的合法性;建立国家一体性的教师轮岗制度,科学设计轮岗对象、形式、范围、周期、比例等基本要素;制定地方补充性的规范,结合地方教育发展状况,合法、合理确定教师轮岗的例外情形和监督机制;将优秀师资远程教学、培训与辅导制度化,有效补充教师轮岗制短板。

【关键词】教师轮岗;质量风险;风险防范;教师流动制度;教师交流轮岗

【作者简介】余雅风,北京师范大学教育学部教授,博士,博士生导师(北京 100875);姚真,北京师范大学教育学部博士研究生(北京 100875)。

【原文出处】《中国教育学刊》(京),2022.11.7~14

【基金项目】本文系2021年度北京市社会科学基金规划重点项目“北京市人工智能在教育领域应用的法律规范研究”(项目编号:21JYA002)阶段性研究成果。

自1996年我国《关于“九五”期间加强中小学教师队伍建设的意见》首次提出“要积极进行教师定期交流”以来,教师交流轮岗在缓解农村边远地区中小学对教师的需求、提高农村学校教育质量等方面发挥了不可忽视的作用。2021年,响应《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》,北京、上海、广州、深圳等城市率先开启新一轮教师轮岗改革。相比于以往,本轮交流轮岗呈现出规模扩大化、人数大幅增加等特点,教师轮岗成为事关学生、教师与学校发展的重要议题,不仅关系着教育资源的均衡分布和发展,也是新形势下破解“择校热”“培训热”“一校定终身”难题、切实减轻学生负担和推动教师职业能力整体提升的必由之路。然而,轮岗在促进教师流动的同时,也引发了多种争议,教师轮岗

究竟能否有效提升教育质量成为理论界和实践界普遍关注的焦点。从国外实践来看,无论是与我国同为成文法国家的日本、韩国,还是美国、澳大利亚等判例法国家,均开展了多样化的教师交流轮岗探索与实践,并积累了丰富的制度经验。充分认识和分析目前我国教师轮岗面临的质量风险,深入研究世界教育发达国家中小学校教师交流轮岗制度值得借鉴之处,进一步探析化解我国教师轮岗质量风险的策略,对推进我国教师轮岗的制度完善与法治化具有重要意义。

一、我国教师轮岗的问题及质量风险

(一)轮岗周期不确定导致师生关系稳定性降低,影响学生学业成绩和身心发展

在教育教学活动中,良好、稳定的师生关系是质量的重要保证。《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《意见》)规定,对于教师每次参加交流轮岗的具体年限由各地根据实际情况确定;校长每次交流的年限按照校长管理权限,由主管部门确定。从各地政策来看,上海要求教师流动时间不得低于2年;广州市针对校长、教师设置了差异化的轮岗周期,教师交流轮岗每次周期为3年,在周期内原则上不作调整,校长在同一所学校连续任职满两届的,原则上交流到其他学校任职;北京对于轮岗周期未作具体规定,仅要求以最基本的教育周期为单位,比如学期、学年等,建议“最好以孩子的一个成长周期为单位,比如按照低年级、高年级学段等”。

总体来看,仅广州以周期的形式明确了教师轮岗的具体年限,即每次3年;上海、北京仅设置了最低轮岗年限,分别为2年和1学期。轮岗周期的不确定性与模糊性会造成学生交互成本以及教育教学成本的增加,导致教育环境、师生关系的稳定性大幅降低,影响学生与教师之间的情感联结。尤其是短期轮岗会造成教师的频繁调动,引发学生产生学业适应不良、学业焦虑等一系列心理问题,进而影响学生学业成绩和身心发展,导致学生发展质量的持续下降和整体滑坡。

(二)轮岗比例缺乏科学设计导致优质校精心培育的核心竞争力被打破,薄弱校缺乏支撑轮岗教师发挥作用的良性生态

“质量”公平要求所有学校获得良性发展,而非简单地“削峰填谷”、搞平均主义^[1]。《意见》未针对义务教育阶段学校教师轮岗设定一体化的比例要求,仅对城镇学校、优质学校教师的轮岗比例作出了规定,即“每学年不低于符合交流条件教师总数的10%”。从各地政策来看,除广州参照执行此规定外,北京、上海等地均将轮岗比例的设定对象进一步扩大至所有义务教育阶段学校的教师,作出一定调整。北京要求各区根据实际岗位和实际需求安排轮岗,东城区进一步提出了“力争用三年时间实现义务教育阶段学校校长教师100%轮岗”的制度目标,以此推算,东城区平均每年轮岗的校长教师比例高达33.3%;上海针对不同轮岗形式设定了差异化比例,即同学段学区、集团每年教师交流轮岗人数应达到符合交流条件教师总数的10%~20%,跨学段学区、集团每年

教师交流轮岗人数应不低于符合交流条件教师总数的5%,以此推算,上海总轮岗比例约为15%~25%。

总体来看,各地自行设定的轮岗比例存在较大差别,最高达33.3%,最低为15%,且测算依据和标准不明确。从实践层面来看,轮岗比例直接决定着制度落实执行的程度和效果。一方面,比例过低会导致教师轮岗浮于表面、流于形式,无法真正实现预期的制度功能。另一方面,比例过高不仅会导致优质校精心培育的核心竞争力被打破,也会促使薄弱校缺乏支撑轮岗教师发挥作用的良性生态,影响甚至破坏当前教育生态系统的稳定性,导致区域义务教育质量的整体下降。此外,部分地区为达成“100%轮岗”目标而设定的完成期限间接决定了校长、教师的轮岗比例,成为极大的隐性风险。以北京市东城区为例,前3年中每年高达33.3%的轮岗比例与北京市设定的6年任教年限条件存在较大冲突。即在每一个6年周期内的前3年将会面临大面积、大比例的教师流动,而后3年的流动人数相对较少,教育生态系统的稳定性将会大幅降低,各类学校的教学质量也将难以保证。

(三)轮岗范围划定过窄导致区域间师资分配不均加剧,影响教育质量全面均衡

“质量”公平最终旨在实现全域、全程、全员的“全面”协调发展,而非一个片区、学区或教育集团的内部均衡与公平。当前,我国未对校长、教师轮岗的比例作出统一规定。从各地政策来看,北京明确将教师和校长轮岗的范围限定为学区和教育集团;上海明确既可以同学段学区、集团流动,也可以跨学段学区、集团流动,但跨区域流动的教师人数仅占全部流动教师总数的20%~33.3%;广州针对不同主体设定了不同的轮岗范围,教师一般在就近片区内进行交流,鼓励城区学校教师跨片区交流,校长一般在区域内进行交流。

总体来看,各地校长、教师轮岗主要在片区^①、学区或教育集团内部开展。尽管义务教育阶段教师队伍整体素质不断提升,但城乡之间、学校之间师资水平总体上仍然存在较明显差距,成为制约义务教育均衡发展的突出问题。^[2]一项针对北京市的调查显示,超过七成的市、区重点小学,分布在东城、西城、朝阳、海淀四区,优质教育资源在各区域之间的分布

极不均衡,教育强区和弱区之间的差距太大,是北京基础教育的短板。^[3]从长远角度来看,当前各地建立实施的教师轮岗制度只能在小范围内缓解校际师资分布不均,尚无法从根本上弥合“教育强区”与“教育弱区”之间的差距,甚至会进一步加剧区域间教师资源分配不均的问题,导致义务教育的“马太效应”,强区更强,弱区更弱,影响区域义务教育质量优质、全面、均衡发展。

(四)轮岗与绩效考核等强制挂钩导致教师功利化轮岗,影响教育教学质量

合法性又称正当性或正统性,是指某个政权、政权的代表及其命令在被治者那里具有正当的或自愿承认的特性^[4],涉及政府或政权怎样及能否在某一社区或社会范围内,以价值观念或建立在价值观念基础上的规范所认可的方式有效运行,以及这一有效性的范围、基础和来源^[5]。《意见》指出,各地要在编制核定、岗位设置、职务(职称)晋升、聘用管理、业绩考核、培养培训、评优表彰等方面制定优惠政策,保障工作顺利开展。从各地实践来看,包括北京、上海、广州、深圳在内的多数地区将交流轮岗经历与校长职级晋升、教师专业技术职务评聘与晋升、选拔培养或评优评先等强制挂钩。这种在“公共善优先于个体善”的价值逻辑下被强制执行的制度,尽管获得了社会性的支持,却并没有得到教师群体的普遍“同意”,于是便引发教师轮岗制度的合法性悖论。^[6]

从制度层面来看,将轮岗与绩效考核、评先评优等强制挂钩,与中小学教师职称评审制度中有关职务、任职条件、考核评审办法的规定发生抵触^[7]。在我国,教师作为履行教育教学职责的专业人员,在选拔录用、监督管理、薪资福利等方面与作为国家公职人员的公务员存在本质区别。县管校聘制度下,教育行政部门在核定的编制和岗位总量内统筹管理教师,学校按岗聘任、聘期管理。一方面,教师职务聘任行为必须征得教师的同意,通过签订聘任合同确定双方的权利义务关系,并非由学校单方面决定^[8];另一方面,聘任合同由教师与学校签订,政府介入或干预教师人事流动存在合法性问题。

从实践层面来看,通过绩效考核、评先评优、提拔使用、晋升职级、评定职称等规定,将教师轮岗作

为一项具有强制性的、常态化的制度,导致教师对交流轮岗的目标定位出现认知偏差,不利于教育质量的提升。有调查发现,教师参加交流的功利性目的明显,35.2%的教师是为了“评职称或职务晋升”,仅有5.59%的教师是为了“尽份社会责任”。^[9]尤其是在教师对“轮岗制”缺乏普遍认同的情况下,轮岗成为部分教师“镀金”的手段或职业晋升的“跳板”,轮岗交流变成“短期游”,不仅不能提高流入校的教育教学质量,还会破坏学校甚至是区域的良好教育生态,影响教育质量的整体提升。

(五)“人户分离”导致轮岗教师成为“过客”或“局外人”,影响学校办学质量提升

目前,国家层面对于义务教育学校教师轮岗期间是否与原学校解除人事关系暂无规定。从各地实践来看,多数轮岗教师的人事、工资关系仍留在原单位,呈现“人户分离”状态,极大影响了流入校和流出校的管理工作。教师既是学校管理的对象,又是学校管理的主体,教师的工作主动性、创造性、积极性对学校的办学质量具有决定性影响。轮岗教师的人事关系如果不能由现学校管理,势必会对现学校的办学质量产生严重影响。

一方面,“人户分离”增加了学校管理的难度,引发教师不服管、脱管、漏管等现象的产生。一项针对11867位校长的调查结果显示,40.36%的校长认为“交流来的教师不好管理”,22.9%的校长认为“教师交流扰乱正常教学活动”。^[10]由于人事、工资关系留在原单位,轮岗教师普遍存在“过客”心态,认为轮岗只是“走过场”“挂空名”,不服从学校安排或消极怠工。教师在与流入校的博弈中往往会产生对于学校办学方向、管理措施等的抵触心理,进而引发学校管理上的冲突与混乱,成为阻碍学校长远发展的制约因素。

另一方面,“人户分离”导致教师队伍的凝聚力、向心力不足,不利于教师发展。个案研究发现,轮岗教师在共同体中呈现出不同的参与样态,包括“领导者”“适应者”“服从者”和“局外人”四种类型。^[11]由于多数地区在教师轮岗过程中不转移组织、人事关系,流入校往往将轮岗教师定位为“外来人员”。这种“身份壁垒”不仅弱化了轮岗教师的归属感和安全感,也降低了教师对于流入校的认同感和信任感,导

致轮岗教师无法跨越学校边界与流入校教师建立发展共同体,实现知识的有效交流与共享。长此以往,教师职业能力整体提升受限,优质师资或将沦为普通师资,对学校的课程教学、学生发展产生直接冲击,导致学校整体办学质量的下降。

二、中小学教师交流轮岗的国际比较与经验

(一)建立专门化制度规范,使教师交流轮岗有章可循有据可依

21世纪初,学业表现较差学生所在学校较少有高质量教师任职的现象引发了美国政府和社会的高度关注。为有效解决师资分配不均问题,美国教育部科学院于2008年开始实施《教师人才流动激励》政策,旨在通过有效激励措施,促使高质量教师向其学区内的薄弱学校流动,进而达到提高薄弱学校学生学习成绩的目的。

美国教师人才流动激励政策主要面向优质校、普通校中符合以下条件的教师:一是有2年及以上的学生学业成绩数据;二是学生学业成绩的增值分数排名学区及其所在的后备教师群——小学多学科教师、中学英语教师和中学数学教师的前20%,满足条件的教师被定义为“高质量教师”。参与流动计划的学校被划分为潜在接收学校和潜在输出学校两种类型。其中,潜在接收学校是学区内学生学业成绩最差(学业成绩排名在学区后20%)、区领导计划通过干预给予帮助的学校;各学区内的其他学校除已参与类似教师人才流动激励项目的学校和极个别特殊学校外,都为潜在输出学校。高质量教师由潜在输出学校流动至潜在接收学校,即从优质校、普通校向薄弱校单向流动。

公立中小学教师定期流动制度是日本一项独特的教师人事制度。二战后初期,日本公立基础教育学校(包括小学、初中、高中及特殊学校)开始实施教师定期流动。20世纪40年代末,为有效确保学校、城乡以及不同地区师资的均衡配置,日本政府相继出台《关于地方教育行政组织及运营法律》《国家公务员法》《地方公务员法》《教育公务员特例法》等一系列法律,对教师的法律身份、人事制度等作出了详细规定,明确公立中小学教师为教育公务员,定期流动属于公务员人事流动范畴,是教师的法定义务,教

师定期流动制度得以正式确立。

日本教师定期流动主要面向公立基础教育学校教师,各都道府在具体条件的设定上存在差异。以教师定期流动制度相对成熟的东京都为例,其《教师定期流动实施纲要》规定的流动对象主要包括三种类型:一是在一校连续任教10年以上的教师(新任教师连续任教6年以上),此为硬性条件;二是为决定员超编而有必要流动者;三是在区、市、街道、村范围内的学校及学校之间,如教师队伍在结构上(专业、年龄、资格、男女比例等)不尽合理,有必要调整而流动者。另外,对不应流动者也作了相应规定,如任教不满三年的教师、57岁以上60岁未滿的教师、妊娠或产休假期间的教师、长期缺勤的教师等。^[12]在日本,具有相应专业资格的教师既可以在同级同类学校之间流动,也可以在不同阶段(小学、初中、高中)、不同级别(薄弱校、普通校、优质校)、不同种类(普通学校与特殊学校)的学校之间自由流动。

总体来看,无论是判例法国家还是成文法国家,均建立了专门的制度规范,通过一系列科学合理、有机统一的规定,将教师交流轮岗以制度化的形式确立下来,保障一定规模、结构及质量的教师遵循特定方向、有条不紊地进行流动,有效推进了教育的高质量发展。以美国为代表的判例法国家主要借助激励政策推进教师流动,政策性导向较强且区域特征较为明显;以日本为代表的成文法国家以法律的形式确立教师轮岗制度的基本框架、基本原则和基本制度,建立了相对完善、成熟的教师轮岗制度体系,并在涉及地方差异的事项上给予了地方一定的自主权,为交流轮岗的有效开展提供了有力保障。

(二)科学规划范围与周期,保障教师交流轮岗的实效性

在美国,潜在输出学校的高质量教师只可以在本学区内选择潜在接收学校进行流动,不可跨区选择潜在接收学校,即在同一学区内的学校之间流动。流动时长一般为2~3年,特殊情况下,教师可以申请适当缩短或延长时间。

日本行政区划分为都、道、府、县(广域地方公共团体)以及市、町、村、特别区(基础地方公共团体)两级。从范围上看,日本中小学教师既可以在市、町、村、特别区

等基础地方公共团体内流动,也可以跨都、道、府、县等一级行政区和市、町、村、特别区等二级行政区流动。从周期上看,全国公立学校的教师平均每6年流动一次,多数中小学校长则3~5年就要换一所学校^[13]。

总体来看,以制度形式确立教师交流轮岗的范围与周期,是世界教育发达国家的普遍做法。日本教师交流轮岗并不局限于特定区域,中小学教师可以在各级行政区域内或之间自由流动。在美国,尽管政府将教师流动的范围划定为同一学区内,但需要注意的是,美国的学区与我国的学区在概念上存在本质区别。在美国,学区不仅仅是教育行政区域,还是独立于郡、市政府的教育行政机构,其所涵盖的学校数量远超出我国学区的学校数量。以闻名全美的“尔湾联合学区”为例,该学区共有48所学校,其中小学28所、初中11所、高中6所、其他学校3所^[14]。而在我国,学区只是单纯意义上的教育区域的划分,以上海所实行的“大学区制”为例,一个学区仅有3~4所学校。综合考虑美国人口分布较为分散、师生比较低等现实因素,可以说,美国所推行的教师流动在范围上明显大于我国。从长远角度来讲,日、美两国着眼于全面整体均衡所推行的大范围教师流动,不仅可以均衡区域内的师资配置,也可以避免区域间教师资源分配不均风险,更有利于教育质量的全面均衡与整体提高。同时,两国均结合制度目标和实际情况,规定了明确、合理的轮岗周期,有效提升了制度的实效性。

(三)强调自主自愿和协商一致,提高教师的内在认同和参与意愿

美国流动教师招募工作通常在春季进行,初夏结束。教师流动项目实施小组在各学区设置服务站点并委派专门站点负责人执行教师招募相关工作,主要包括发送邀请函、召开信息发布会、组织面试、接受职位和留任等流程。对于通过面试的流动教师只需在新学年开始前接受为期半天的任职培训,无须像新入职教师一样参与专业技能培训。实施过程中,教师可以视个人意愿决定是否参与,并可以随时申请退出,不具有强制性。

日本教师流动主要涉及发布纲要、意向表提交、流动教师确定与核准、定岗和就职等流程。首先,在每年11月初即定期流动开始前,各府道都县教育委员会

将教师定期流动制度的实施区域、运作原则、实施要求等内容以纲要的形式对外发布;其次,区域内符合定期流动资格并有流动意愿的教师向学校提交意向调查表,由校长确定参与定期流动的教师并上报教育主管部门,各级教育委员会教育长审核批准;最后,在第二年4月新学期开学前,定期流动教师定岗与就职。

总体来看,美国教师流动政策虽由联邦政府颁布,但对于学校和教师的参与未作强制性要求,学校与教师之间可以进行双向选择,且教师具有中途退出的权利;尽管日本教师流动为全员性的强制流动,但政府与学校在制度实施过程中均尤为注重强制与自主相结合,在意向表提交、流动教师确定与核准等阶段能够结合年度流动配置情况与教师进行平等协商,充分考虑教师的个人意愿。同时,两国教师流动制度均不涉及职称、荣誉评选,不与教师评优评先挂钩,相比强制性干预手段,这种更具人文性和操作性的制度设计,有效提高了教师对于制度本身的认同感,激发了教师的参与热情和积极性,吸引了大批真正愿意投身薄弱学校改造与发展、参与知识交流与共享的教育工作者,对于教育质量的提高起到重要作用。

(四)建立保障和补偿制度,减少制度实施的阻力和困难

在美国,公立义务教育教师被定位为公务雇员,享有州财政薪资与福利保障,这也是美国教师流动得以顺利实施的前提条件。同时,政府为流动教师提供了物质激励、人员支持和交通便利等,有效提高了教师流动的积极性和稳定性。首先,政府为自愿流动到基础教育薄弱学校并服务2年及以上的教师提供流动激励奖金,奖金分五期支付,一般在学期末(12月和6月)发放,五期总额为2万美元;其次,政府为流动教师配备专门联络员提供专门支持,专门联络员通常由站点负责人或新教师计划成员担任,其主要职责是为流动教师尽快适应学校生活提供帮助和指导,并在政策实施期间提供长期非正式支持;最后,学区政府在流动教师候选人工作配对时,会充分考虑流动教师住所与流动学校的交通距离,就近选择接收学校,有效帮助教师节约了通勤时间及其他生活成本。

《教育公务员特例法施行令》确立了日本公立中小学教师作为“教育公务员”的法律身份。作为教育

公务员,日本教师具有较高的经济、社会和政治地位,教师工资收入水平处于社会职业排行榜前列,享受抚养津贴、住房津贴、交通津贴等基础津贴,以及特殊业务津贴、期末勤勉津贴等普通津贴,为教师安心从教提供了坚实保障。同时,根据《偏僻地教育振兴法》《国家公务员寒冷地津贴法》《学校教职员地域津贴规则》等,符合条件的流动教师还享有偏僻地区津贴、寒冷地区津贴、特别地区^②勤务津贴、长距离人事调动津贴等特殊津贴^[15],这些保障和激励措施有效调动了日本中小学教师交流轮岗的积极性和主动性。

总体来看,日本和美国的教师流动制度在均衡教师资源配置和教育质量的同时,也极为关注教师的基本生活诉求,注重兼顾教师的个人利益和特殊需求,有效消解了教师的抵触心理和情绪,在一定程度上减少了制度实施的阻力和困难。一方面,日、美两国均确立了教师作为公务人员的法律身份,日本公立中小学教师被定位为教育公务员,美国公立义务教育教师为公务雇员,两国教师均享有薪资与福利保障,这也是教师流动得以合法化和正当化、教师流动制度得以长期落实的基本前提条件。另一方面,两国教师交流轮岗制度设计充分关照流动教师需要,设置了强有力的保障和激励措施。日本流动教师享有偏僻地区津贴、寒冷地区津贴、特别地区勤务津贴、长距离人事调动津贴等一系列物质激励,美国政府除了给予流动教师一定的流动激励奖金外,也为其提供了人员支持和交通便利,这些措施对于提高教师流动的积极性和稳定性发挥了重要作用。

三、科学建立教师轮岗制度,推进实现有质量的教育公平

(一)确立公办中小学教师公务人员的法律身份,保证强制性教师交流轮岗的合法性

合法性问题是关系教师轮岗能否顺利开展的前提性问题。当前,教师法律身份的公务性制度保障缺乏,导致公务性权益保障以及公务性义务缺乏法律依据。^[16]从国际经验来看,日、美等教育发达国家均确立了公办中小学教师作为国家公务人员的法律身份,不仅有效提高了教师的社会地位与福利待遇,也从源头上确立了中小学教师义务性流动的合法性。从义务教育阶段来看,该阶段公办学校教师代

表国家履行基本的教育公共服务职能,无论是就其自身的公共性而言还是受到的监管力度而言,均为各教育阶段中最强,应确立其国家公职人员的法律身份。从高中教育阶段来看,基于12年义务教育这一世界性发展趋势以及我国“目前还不具备延长学制和将普通高中教育纳入义务教育的条件”的现实国情,可先赋予公办高中阶段(包括职业高中)教师国家公职人员身份,促使轮岗在基础教育阶段全面“合法”铺开,促进基础教育质量的整体提升。

2021年11月29日发布的《中华人民共和国教师法(修订草案)(征求意见稿)》提出实施教师分类管理,确立“公办中小学教师”作为“国家公职人员”的法律身份。如果有望正式落地,教师定期轮岗的义务性将依据规范公职人员的相关法律规定,获得正当性法律解释。随着中小学教师身份归属被纳入公职人员系列,对其管理也随之列入了国家的事业单位编制,这意味着政府主管部门对教师招聘和使用具有决定性的支配权,学校与所聘教师之间的关系也具有了纵向性质。^[17]公办中小学教师作为“国家公职人员”,应当由政府招聘、任用,与学校签订聘任合同,其薪酬、待遇、工作内容等均不属于协商范畴。“定期参与交流轮岗”成为教师法定义务,教师应当服从职位轮换安排,无正当理由拒不服从轮岗决定的,需受到相应处分。

(二)建立国家一体性的教师轮岗制度,科学设计轮岗对象、形式、范围、周期、比例基本要素

从国际社会来看,以美国为代表的判例法国家主要借助国家政策推进教师流动,而以日本、韩国为代表的成文法国家建立了相对完善、成熟的教师轮岗制度体系,有效推进了教育的高质量发展。作为典型的成文法国家,我国应当建立以国家一体性规定为主的教师轮岗制度,在轮岗对象、形式、范围、周期等不涉及地方特殊问题的事项上,通过国家规定予以必要保障和约束,由国家强制力保证教师轮岗顺利推行和实施。

一是明确参与交流轮岗的对象。基于公办中小学教师“国家公职人员”法律身份的确立,可以进一步将“定期参与交流轮岗”作为基础教育阶段教师法定义务写入《教师法》。建立基础教育教师全员流动制度,在同一所学校连续任职达到地方教育行政部

门规定年限的基础教育阶段公办学校在编在岗专任教师、校长、副校长均应被纳入轮岗范畴。

二是明晰校长、教师轮岗的形式。增加教师轮岗制度的开放性和可选择性,在教师具有资格的前提下实施多元化流动,即允许具有相应教师专业资格的教师在不同级别(薄弱校、普通校、优质校)、不同种类(普通学校、特殊学校、职业学校)的学校之间,以及不同学段、不同年级之间自由流动,有效盘活教师资源,激发教育活力,满足受教育者多元化的教育需求,促进基础教育高质量发展。

三是确立校长、教师轮岗的基本范围。补足区域之间教育资源的巨大差距是教师轮岗的应有之义。为促进不同区域内、不同区域间教师资源的均衡配置,弥合“教育强区”与“教育弱区”之间的差距,校长、教师轮岗应当至少以市为单位全面展开,并稳步推行至省域。基于“丝绸之路经济带”“长江经济带”“京津冀一体化”等多个区域协同发展规划方案,可以开展更大范围的校长、教师交流轮岗,实现真正意义上的义务教育质量优质、全面均衡发展。

四是厘定校长、教师轮岗的最低周期。校长轮岗周期应当综合考虑流入校发展规划、管理需要及岗位空缺等实际情况,按照校长管理权限由主管部门确定,最低不得少于1个聘期;教师轮岗周期应当充分考虑学生身心发展的阶段性,以学制为基本单位,小学阶段不少于6年,中学阶段不少于3年(初中物理教师不少于2年、初中化学教师不少于1年),以有效保障教育供给的持续性和稳定性。

五是科学、合理测算和确定轮岗比例。从国际经验来看,包括日、美在内的教育发达国家教师流动比例普遍在20%上下浮动,有效确保了教育系统的生态平衡。由于我国国土面积较大,各地教师队伍结构和教师资源分布情况存在较大差异,国家可以针对教育发达地区和教育欠发达地区设置差异化的轮岗比例,在保持流动性以有效“帮扶”薄弱学校的同时,维持优质学校教育教学的延续性和核心竞争力,达到共同发展进而实现优质均衡^[1]。

六是明确规定交流轮岗的基本原则、津贴补贴、实施规程等。首先,明确中小学校长、教师交流轮岗应遵循目的性原则、合法性原则、必要性原则、适当

性原则、公正性原则;其次,设置生活、交通、偏远地区等方面的补贴津贴并制定相应发放标准,提供交通、住房、通信和医疗等便利,“保质保量”弥补教师损失,减轻教师生活负担和压力;最后,设置禁止性规定,防止通过绩效考核、职称评定等方式强制推行轮岗,避免激发教师抵触心理,影响教师的参与热情和积极性,增加政策实施阻力。

(三)制定地方补充性的规范,合法、合理确定教师轮岗的例外情形和监督机制

基于我国各省(自治区、直辖市)在自然条件、教师结构和教育水平等方面存在的较大差异,需要赋予地方一定的自主权限,由地方政府结合当地实际建立地方特殊性轮岗规定,发挥地方制度规范在教师轮岗制建设中的实施性、补充性、探索性作用。

一是设置暂缓轮岗或不轮岗情形。对于校长和教师因年龄、健康、生育、挂职锻炼、参与临时性重大工作、专业技术岗位特殊需要等原因,需暂缓轮岗或不轮岗交流的,各地可以结合实际情况设置例外情形。

二是设定差异化的轮岗条件。地方政府应当建立科学合理的遴选机制,结合地方实际,对轮岗人员的年龄结构、任职年限等进一步作出明确规定,针对区域内交流与跨区域交流、强制交流与主动交流等设定差异化的轮岗条件。对没有达到应进行交流的时间要求,或(暂)不纳入交流范围的教师和校长,本人自愿申请进行交流的,经现学校同意后可以进行交流。

三是建立全方位、全过程、全覆盖的纪律监督机制,防止和避免行政职权滥用。自2014年我国全面实施教师轮岗以来,“教师轮岗制”在部分地区被异化为“教师淘汰制”,教学成绩差、人际关系差或不服从学校管理的教师成为首选轮岗对象,不仅影响了制度目标的实现,还对教育生态造成了严重破坏。为此,地方政府需要进一步细化监督责任清单,明确教师轮岗的监督主体及职责,通过日常监督、信访举报、巡视巡察等手段,形成全方位、全过程、全覆盖的纪律监督机制,防止和避免行政职权滥用。

(四)将优秀师资远程教学、培训与辅导制度化,有效补充教师轮岗制短板

随着互联网的快速发展、通信技术的成熟以及硬件终端设备成本的降低,信息技术、人工智能(AI)

在教育领域得到广泛应用,在这一背景下,通过远程教学、培训与辅导,实现优质教育资源共享和教育质量公平成为可能。通过将优秀师资远程教学、培训与辅导制度化,可以打破时间和空间的限制,推进边远地区教师和学生共享优质教育资源,有效补充教师轮岗制短板。具体而言,当前较为成熟、可以制度化的模式主要有以下两种。

第一种是面向教师的网络名师工作室。即依托智慧教育平台创建学校联盟,打造教育资源数据库,实现优质教育资源共建共享。贵州省政协委员程绍雨曾在两会上建议“通过实施智慧教育工程推进义务教育优质均衡发展”,并提出了“1位名师+10个学科带头人+N个骨干学员”的网络名师工作室模式,在智慧教育平台搭建教研云空间,发挥名师的引领示范作用,让偏远地区的教师共享名师智慧。这种模式既可以有效解决边远贫困地区、少数民族地区教师的工学矛盾,对促进薄弱学校教师专业发展具有良好示范作用,也能够为省、市级名师搭建教学问题调研、名优队伍建设、专业示范引领和不断自我成长的平台,有利于教育质量的全面提高。

第二种是面向学生的AI双师课堂。这是一种远程在线教育的创新模式,即基于互联网环境和AI技术,以“AI学习引擎辅助教学+学校教师远程辅导”为教学模式,以人机互动、实时答疑、智能批改、课堂评价、推荐训练授课逻辑为核心,大规模部署的高清课堂。目前已经有不少公办学校开设双师课堂,共享一线城市的教育资源,而一些教育培训机构,也通过双师模式,进一步扩张市场。如新东方在2016年启动了“百县百校计划”,通过双师课堂等互联网技术,为100个贫困县的100所中学输入教学内容和师资培训等教育资源。目前,新东方已在全国30多个城市600多间教室中,进行双师授课。^[18]这种模式具有部署快、成本低、内容全、无地域限制和效率高等特点,它打破了纯教育直播的单向传播,在AI的辅助下,学生更容易吸收教师远程传授的知识,能够有效提高教学质量及学习效率,进而作用于教育质量提升。

注释:

①广州市以区域内优质学校为龙头,分别联合周边农村

学校、薄弱学校,形成若干个片区。

②特别地区指岛屿或者交通生活不便地区。

参考文献:

- [1]胡欣红.推进轮岗制度让学校和教师获得更好发展[EB/OL].(2021-08-25)[2021-09-15].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1709014710592904979&wfr=spider&for=pc>.
- [2]赵琬微,白瑜,吴振东.教师轮岗见实效,要过几道关?[EB/OL].(2021-11-22)[2021-12-05].<https://mp.weixin.qq.com/s/-D-NA6yYapHmBPJ1tFjKzw>.
- [3]言咏.区域不平衡才是基础教育短板[EB/OL].(2018-05-05)[2021-09-15].<http://www.eeo.com.cn/2018/0505/327894.shtml>.
- [4]庞元正,丁冬红.当代西方社会发展理论新词典[Z].长春:吉林人民出版社,2001:144-145.
- [5]王邦佐,等.政治学辞典[Z].上海:上海辞书出版社,2009:224.
- [6]吕寿伟,姜先亮.教师轮岗制度的伦理反思[J].教育学报,2021,101(5):123-133.
- [7]周晨琛.我国中小学教师轮岗政策的合法性分析[J].教育发展研究,2015,35(8):61-68.
- [8]崔卓兰.高校法治建设研究[M].长春:吉林人民出版社,2005:70.
- [9]冯瑶,李国强.中小学教师跨校交流现状分析与对策探讨[J].教学与管理(理论版),2019(10):57-60.
- [10]中国教育科学研究院.教师流动促进学校均衡发展[N].中国教育报,2012-08-27(3).
- [11]宋萍萍,黎万红.轮岗教师的共同体实践:样态及其优化[J].教育发展研究,2018,38(4):45-50.
- [12]彭新实.日本的教师培训和教师定期流动[J].外国教育研究,2000(5):49-52.
- [13]陈星星.教师工作满6年须轮岗,福利待遇要跟上[EB/OL].(2010-04-08)[2021-09-15].https://www.edu.cn/zhong_guo_jiao_yu/ji_chu/ji_jiao_news/201004/t20100408_463510.shtml.
- [14]WIKIPEDIA. Irvine Unified School District[EB/OL]. [2021-11-16].https://en.m.wikipedia.org/wiki/Irvine_Unified_School_District.
- [15]付淑琼,高旭柳.日本教师定期轮岗制的经济保障制度及其对我国的启示[J].教师教育研究,2015,27(1):103-108.
- [16]余雅风,齐建立.《教师法》修订对新时代教师队伍建设的应然回应[J].中国教育学报,2020(4):15-21.
- [17]劳凯声.教师法律身份的演变与选择[J].中国教育学报,2020(4):5-14.
- [18]乔木.新东方助力打造雅安首个AI双师课堂[EB/OL].(2018-09-06)[2021-12-24].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1610840037730014387&wfr=spider&for=pc>.