

【专题:教师流动】

编者按:自2014年教育部、财政部、人力资源和社会保障部联合印发《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》,我国国家层面推动的义务教育教师交流轮岗政策已经走过10年历程。各地在推进教师交流轮岗政策中形式多样、力度不一,成效尚不尽如人意。同时,乡村教师“留不住”的难题依然存在。本期专题主要结合案例研究与访谈法,深度剖析教师流动中政府、学校和教师等利益相关主体的决策影响因素,以期对决策的改进提供参考。

教师交流轮岗政策的县域响应 及其优化路径

——基于政策场域理论的案例比较研究

孙姗姗 黄海涛

【摘要】教师交流轮岗政策是实现义务教育区域优质均衡发展的重要改革举措。基于政策场域理论分析框架,本研究遴选了我国东、中、西部各一个县作为案例样本,通过对三县教师轮岗政策响应案例的比较分析发现:我国教师轮岗政策存在积极响应、规避响应和妥协响应等多种县域响应样态,部分县域政策响应成效仍不尽如人意,全员化、常态化的教师轮岗制度体系还有待进一步推进完善。当下,为激发新一轮县域教师轮岗政策活力,亟待强化顶层设计、加大监督力度、协调主体利益、扩大教育联盟,以缩小县域差异。

【关键词】教师轮岗;政策响应;政策场域;案例比较

【作者简介】孙姗姗、黄海涛(通讯作者),上海师范大学教育学院(上海 200233),教育部“教育大数据与教育决策实验室”(上海 200032)。

【原文出处】摘自《教育发展研究》(沪),2024.15/16.35~41

【基金项目】本文系上海高水平地方高校“现代教育治理”创新团队研究成果。

一、研究设计

(一)理论分析框架

“政策场域”也称为“政策执行力场域”,是政策实践过程中所结成的各个政策行动者之间的关系结构及其特有的行为逻辑模式生成或发挥作用的抽象意义的空间场所^[1]。运用政策场域理论分析教师轮岗政策响应实效可以超越公共政策研究中纵向委托代理和横向府际竞争的传统范畴,弥补政策网络理论以及政策执行理论在复杂政策环境、非正式关系和制度研究的缺失,避免研究的“宏大叙事”及“一叶障目”,明晰教师轮岗政策场域差异性和政策响应的

“橘枳”之困,实现结构观和行动观的融合。

受政策场域惯习、资本和规则影响,县域政策环境限制着政策响应的形成机制、策略、进程与效果。政策行动者基于复杂政策环境所采取的一系列措施和手段表明其政策态度及取向,集中体现在主体共识、主体互动和主体冲突三维度。故,研究认为在县域场域内分析教师轮岗响应机制、类型及其实效,需要基于政策主体共识、主体互动以及主体冲突三维度构建分析框架。

(二)研究方法

为剖析不同县域教师轮岗政策的响应实效,本

研究采取多案例比较研究法。

基于“政策场域—政策响应”轮岗政策分析框架，依照案例比较的基本原则，遵循典型性、聚焦性和多样性原则，本研究遴选了东部Z省J县、中部H省T县和西部S省W县三县为案例选择样本，并于2021年12月至2023年10月对三县域的教师轮岗政策进行深入的调查研究。通过田野调查、查阅资料、半结构化访谈等方式，对调研点的基本情况进行了全面了解。

二、研究发现

结合政策实践进程，受县域政策场域规制，我国出现了多样态的教师轮岗政策地方响应模式，形成了多类型响应策略及其成效，本研究遴选的三县案例分别呈现积极响应、规避响应和妥协响应三种策略(详见表1)。

(一)Z省J县：积极响应策略

作为教育改革的先行示范区，Z省较早充分意识到教师轮岗对促进区域教育资源均衡发展的重要作用及意义，无论是在轮岗政策的接纳程度还是政策的推行力度上都具有先锋性和示范性。依照省级下达的要求，J县从交流轮岗的交流基本要求、保障机制、管理体制、责任主体等方面均作出了全面细致的部署，在建立了相应监管制度和经费专项管理制度的同时启动问责和奖励程序，以确保县域内轮岗政策实施到位。该县域教育行政部门对轮岗政策定位的高度重视，通过行政机构联动、及时宣传和定期督导形成良性有序的政策运转，加之基础教育资源丰盈，在一定程度上缓解了政策主体的恐慌和观望心态，促进了政策主体对教育轮岗政策价值共识的塑造。轮岗教师能够不断内化政策的核心价值观念，充分认识到教育和师资均衡的重要社会意义，将交

流轮岗看作是个体发展的有效途径。“我们认为流动是很正常的，也都是自愿积极申请的，甚至要争取名额”“到流入学校以后工作是照常进行的，还要发挥能量带领学科组共同发展”，但也存在行政部门强制性命令工具运用过度，忽视教师专业能力发展，导致政策响应的功利执行及轮岗教师的功利化价值取向。“我们已经是高级职称，职称晋升的补偿对我们并没有太大吸引力”“很多教师是由于较高的补贴自愿轮岗”。此外，J县通过探索集团化办学极力促进轮岗政策主体间的良性互动，在行政部门牵头下强化轮岗学校高频互动以及轮岗教师多样化学习互助，并不断探索名校办分校、学校联盟等多种方式的教师轮岗新途径。既强调师资共享的程度也强调共享的质量，能够在合理适度的交流边界内实现师资的高质量轮转^[2]。“农村学校的教师最大的问题是交流过少，大家常常埋头苦教，很少教研。集团化办学后，很多活动给了我们一起互动的平台，也给了他们展示、学习、交流的机会。”因此，经三方论证得出，该县采取积极响应的轮岗政策策略，呈现高效、高速、持久的政策响应实效，逐年将教师轮岗政策推向系统化和网络化。

(二)H省T县：规避响应策略

H省出台县域教育轮岗方案后，一直到近年该省的K市才开始出台相关轮岗方案，着力推动市内各区各校的教师交流轮岗。作为K市下属的直辖县T县教育政府部门却尚未出台相关县域轮岗方案细则，虽在推进工作初期转发了省级政策文件并召开了相关动员会议，却将轮岗政策的主要责任下放至各类学校。“我们学校作为优质师资学校被强加轮岗指标，导致学校本身的教学平衡被打破。”由于缺

表1 三县域教师轮岗政策响应案例分析

	响应机制			响应策略	响应实效		
	主体共识	主体互动	主体冲突		向度	速度	力度
Z省J县	支持	政府主导	弱冲突	积极响应	强	高	强
H省T县	抵抗	学校主导	弱冲突	规避响应	弱	低	弱
S省W县	多元	政府主导	强冲突	妥协响应	强	低	弱

乏行政部门的强力牵引,政策主体之间沟通机制匮乏,加之该县域城乡二元分裂严重,导致轮岗政策运转机制模糊不明,因此以轮岗学校为主各政策主体多采用观望、敷衍的态度应对政策变革。相对于强烈地接受或拒绝,多数轮岗教师及其管理者在政策执行中都会采取回避姿态。但是这种隐性态度可能会导致实施者试图秘密地转移注意力和逃避责任。同时,由于缺乏相关监督机制导致多数轮岗学校象征性执行频发,教师虚假轮岗、新教师替代轮岗也屡见不鲜,部分偏远镇、乡甚至出现政策空转。“所增派的轮岗教师并没有教学经验,都是刚毕业的新手教师。”“来交流的老师更像是来镀金的,也就在刚开始见过他们几面”“到校教师是被安排课程的,但他们的课还是本校老师代上的。”总体而言,该县轮岗政策呈现低效低速、短暂间歇的政策实效,政策主体采取规避式响应策略,政策行政部门、轮岗学校以及轮岗教师三方主体对轮岗政策中频出的选择性执行、残缺性执行、观望延迟执行达成默许姿态。

(三)S省W县:妥协响应策略

S省域内多县区积极响应教师轮岗政策号召,基于学习效应,该省W县借鉴相邻县区的执行策略,由县政府部门牵头推广,制定了完善的轮岗方案和监督机制。但由于行政部门忽视域内政策情境,政策响应实效并不尽如人意,该县教师轮岗政策方案停滞3年并于2022年再次启动。究其原因,主要在于W县域广阔、地貌崎岖、民族多元,县域教育资源和文化差异巨大,财政支付和教师编制困难等造成教师轮岗条件艰苦。因而部分乡镇很难达到轮岗方案的实际要求,随着政策不断推进,政策主体矛盾愈加突出。“分配的学校距离很远,有时候天气原因不能返城,学校也并没有给安置备用宿舍,补贴并不能完全覆盖交通费”“一开始是有班车,后来车次逐渐减少,我们不得不争抢上午授课时间,反馈给领导,得到的回复也是让我自己克服困难。”其次,受长期闭塞地域环境影响,政策主体协调沟通匮乏。尤其是

身处偏远的山村学校普遍缺乏团队教研的传统规范和惯习,教师成员的教研紧密度和联结度低,难以形成协作互助的轮岗氛围。学校教学研讨的活力不足,学科组织的开放交流程度受限,为轮岗教师流入制造了文化融入障碍,进而导致轮岗教师热情减退。“讲授的课程完全不能贴合学生的教学进度和学习习惯”“去一次很远,(流入)学校的老师们很冷漠,没有可以交流的研学氛围。”因此,尽管该县行政主体具有较强的政策响应意愿,但受财政支撑乏力、优质校师资紧缺、轮岗学校文化差异等原因影响,各政策主体冲突加剧,致使W县教师轮岗方案难以推进,总体呈现低速、低效的政策响应实效。

三、研究结论

(一)场域规制催生我国教师轮岗政策多种县域响应样态

通过对东、中、西部三县域政策场域情景比较分析可知,资源禀赋是地方发展的先天条件及基础性因素,直接影响县域政策主体的行动能力。县域资源禀赋越优,政策主体沟通越为通畅,政策执行积极性越高,教师轮岗的阻力会越小;反之,县域资源相对劣势且经济文化差异过大,教师轮岗融合度越低,政策执行难度越大。部分县级财政尤其是经济欠发达地区的县级财政缺乏统筹贯彻轮岗政策的能力^[1]。此外,封闭场域内所交织的政策压力情境、资源竞争强度、主体政策偏好以及政策解读惯习无不牵制着教师轮岗的响应策略及其成效。因此,教师轮岗制度体系科学决策和执行既要充分考虑政策惯习、政策资本、政策规则所汇聚的场域特征,还要充分考察政策执行主体主观认知及其行为选择,更要充分剖析政策主体基于利益认同和价值观念产生的政策行动联结与冲突。轮岗县域政策响应差异的持续拉大或造成政策预期“张弓效应”的偏离以及区域间教育资源的“马太效应”,事实上已经形成县域与区域两条主线,帮扶与均衡两个主旨,衍生出跨区域(中西部支教)流转、城乡流转与城区内流转三种模式。持续加剧轮岗政策成效落差不仅会影响教育公平政策

体系的稳定性、权威性、合法性和公正性,还会阻碍义务教育优质均衡发展的制度体系建设和全面推进,加剧教育资源城乡二元分裂。

(二)主体共谋塑造县域教师轮岗政策响应的策略取向

不同于经济学领域的贬义阐释,政策主体的共谋行为源于社会学“政府共谋”概念,是指上下级政府间联手应对上级政府的普遍现象^[4]。共谋行为在此是一种产生于组织内部(主要指政府)的非正式制度行为的中性意义概念。行政层级越是向下,政策执行所体现的灵活度也越大,政府间的“共谋现象”也越突出^[5]。

研究发现,三县域各自所达成的政策策略共识均存在超越组织内部的非科层制组织间运行的“共谋行为”。不同的是,采取支持取向的县域政策主体通过“共谋”强化政策实效,而反对取向的共谋主体大都通过非正式关系(通融)逃避轮岗责任,致使政策失真。为达成上级对轮岗指标要求,采取政策抵抗取向县域通常以虚假轮岗(走过场)的形式完成政策绩效,而采取政策支持取向的县域则通过多种轮岗方式的探索,在教师自主自愿、轮岗学校配合、行政部门有力监督下完成政策任务。同时,群体共谋也是政策环境、政策决策和激励机制不兼容的矛盾体现,案例中两种取向的教师都存在运用非正式关系网络获取或逃避轮岗岗位的主体行为。此外,政策管理者拥有政策的决策权,政策执行也依赖于管理层的执行能力、个人倾向,管理者为完成政绩考核也不乏运用权力寻租、选择性执行、替代执行甚至转向执行等行为(如西部W县主体共谋价值转向)。

(三)主体互动及冲突模式主导县域教师轮岗政策运行成效

政策互动过程是多元利益主体相互配合促进教师轮岗有序运转的过程,即在各主体协商对话的基础上明确划分权责义务,并将协商共识上升为政策措施进而推进政策运转的过程。县域教师轮岗的主体互动是多元政策主体诉求协商合作的成果,涵盖

政策沟通机制、资源分配机制、监督问责机制以及激励保障机制等制度体系,关乎行动主体的利益分配、合作方式及其责任划分。政策主体互动是主体行为博弈与协商的结果,因而夹杂着主体利益联结与冲突。就政策主体互动性与冲突性而言,轮岗政策主体互动会引发政策主体冲突,主体冲突则反向制约互动方式和成效。

县域内教师轮岗政策主体存在外在冲突及内在冲突两种张力,其外在冲突为中央(省级)政府与地方政府(县域)间源自纵向政策递推全国统一性和横向地方差异性的冲突,主要体现在教师调配、资源配置与财政支撑强制性规定等方面的冲突。“通常政府的层级越高,政治风险意识在其行为取向中的权重影响越大;政府的层级越低,其政策导向偏重于实用主义倾向越严重。”^[6]政策内在冲突为政策执行主体与政策目标群体间源自利益调控的冲突,主要表现在政策资源与政策主体调配的矛盾,也体现在政策的公益性与政策主体的个体利益之间的冲突。对于政策行政部门监督机制的缺失,对轮岗学校的保障机制、轮岗教师的激励机制,以及各政策主体协商沟通机制的缺失是造成当前主体利益冲突乃至政策失真的主要动因。总体而言,我国教师轮岗政策冲突的根源在于政策长期目标与短期目标、整体性目标和局部目标、集体目标与个体目标的现实冲击及矛盾,也是政策主体的自利行为以及政策语言(文本)多义和模糊的多重作用的后果。政策主体互动机制匮乏,加之县域内外在冲突的加剧制约着教师轮岗政策执行的速度和实效,长此以往会造成政令不畅及政策停滞。

四、政策建议

我国教师轮岗政策演进遵循渐进主义的路径,呈现出多元、复杂、循环、持续、动态的过程^[7]。从已有的实践经验来看,部分县(区)域政策响应成效不尽如人意,尚存在政策懈怠、异化及偏差等诸多问题,表明教师轮岗政策的使命并未完成,仍需依照社会及教育自身在不同历史发展阶段的变化特点,不断

地对现有政策进行调整和修正,以保证政策的生命力和效用^[8]。

(一)统筹兼顾、强化监督,推进政策精准化与体系化运转

新一轮的教师轮岗政策推进统一首先要做好顶层设计,树立清晰的具有统领性的教师轮岗的政策目标导向,推行具有引领性、指导性的政策执行指标体系,提升政策标准的可执行性和适切性。通过进一步探索跨地域、区域内、县域内的教师轮岗模式差异,聚焦不同模式下教师轮岗的矛盾和目标导向,构建针对性强、操作性强的政策分类推进的目标体系,增强政策的适切性和可行性。首先要保障政策资源的精准投放,国家层面应持续加强对地方在配套资源政策制定过程中的指导,为地方政府处理政策问题提供政策依据和专业指导,从宏观上推动多主体参与,理顺政策网络多主体协同机制。地方层面要充分体现在政策细则、方案制定中的主导作用,加强各部门间的资源协同,丰富政策的资源类型与投入规模,强化政策激励。其次,要重点关注政策响应失真地区,加大制度监督力度,扭转偏远地区执行效果偏差,打通政策执行失真的顽固症结。政府应当建立各级各类政策督巡制度,明晰各级教育行政机构、学校之间的权责利,鼓励不同区域分类发展、动态赋值,避免政策僵化。再者,要加快建设教师轮岗制度的配套政策建设,启动教师福利补偿政策、建立教师评价、考核与退出机制,形成决策、执行、监督、评估全方位的政策体系,不断探索和完善教师轮岗的相关政策和制度安排,力求科学合理、程序规范。

(二)调试冲突,巧用共谋,构建政策合意共同体

具体而言:一是针对轮岗政策认同,调动多主体的积极性,提供真实客观的政策信息,降低执行成员信息损耗,以此唤醒教师轮岗的政策共鸣,增进理解与包容。二是针对轮岗政策价值抵抗,加大轮岗教师的关怀力度和补偿机制,保持协作手段的灵活性,把轮岗价值与教师轮岗意愿、职业发展、关

系契合糅合在一起,在轮岗的流量、流向、流动意愿等政策事项上采用柔性化手段,通过沟通协作解决矛盾以达到合意立场,保障多元利益团体之间的协调发展。三是针对轮岗政策利益冲突,发挥教育主管部门的中介作用,搭建行政管理部门与流动院校的沟通平台及协商渠道,为轮岗学校、轮岗教师、公众的协商充分创造合意条件。同时,依照反馈监督意见和建议,提供能够妥善理解对方立场的途径,避免执行主体和执行对象的政策责任分化,促成解决利益冲突和所必要的让步、妥协、交换、报偿的合意,构建教师轮岗政策共同体^[9]。

(三)打通壁垒,扩大联盟,破除轮岗政策区域差异。

要打破行政区域壁垒以及现有的优秀师资配置格局,合理扩大校际联盟边界,探索深度合作教学,逐步建立学区间、县域间合作组织和合作发展共同体。

参考文献:

- [1]刘超.我国县级政府决策力场域及其优化研究[D].南京:南京大学,2011.
- [2]李奕,赵兴龙.新时代教师交流轮岗的新发展[J].教育研究,2022,43(09):130-137.
- [3]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(08):65-73.
- [4]赵文华,安立仁,席西民.一个新的委托代理问题——共谋行为[J].西北大学学报(哲学社会科学版),1998(03):35-39.
- [5]周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008,(06):1-21,243.
- [6]任鹏.政策冲突中地方政府的行为选择及其效应研究[D].沈阳:东北大学,2015.
- [7]仲米领.城乡义务教育教师流动政策常规变迁的问题研究[J].教师教育研究,2020,32(06):54-59.袁桂林.如何防止城乡教师交流轮岗制度空转[J].探索与争鸣,2015(09):87-90.
- [8]袁桂林.如何防止城乡教师交流轮岗制度空转[J].探索与争鸣,2015(09):87-90.
- [9]John C. Campbell, Policy Conflict and Its Resolution within the Governmental System[M]. Japan Honolulu: University of Hawaii Press, 1984: 294-334.