区域内义务教育教师流动的政策选择及审思

——基于北京市两种模式的比较分析

杜玲玲　郝保伟　郑　磊

【摘　　要】教师流动是促进义务教育优质均衡发展的重要举措。北京市经过二十年的实践，形成了两种区域内教师流动模式，即各教育集团内部的柔性流动和全区内的刚性流动。优质教育资源丰富、集团化办学突出的区，采取集团内的柔性流动模式，通过各种配套的跨校研修政策促进薄弱校教师专业成长和质量提升，但并没有缩小区域内校际间师资配置差异。优质资源总量不足、集团化办学不突出的区，通过全区刚性流动，实现了校际间师资配置均衡，但很难通过流动普遍提升教师专业能力。通过对比分析，教师流动政策的顶层设计应该兼顾校际间师资配置均衡和教师专业发展两大政策目标，政策选择需要契合区域基础教育发展实际，将集团内柔性流动的政策重点落在“均衡”上，政策增量向薄弱校倾斜，同时以契约形式让教师的柔性流动更有保障；全区刚性流动的政策重点放在“优质”上，需要省(市)级统筹支持，让教师在流动中实现专业发展和学校质量提升。

【关 键 词】义务教育；教师流动；区(县)管校聘；优质均衡发展

【作者简介】杜玲玲、郝保伟，北京教育科学研究院副研究员，博士(100036)；郑磊(通讯作者)，北京师范大学教育学部(首都教育经济研究基地)副教授，博士(100875)。

【原文出处】摘自《教育科学研究》(京)，2024.9.27～33

【基金项目】本文为2022年度北京师范大学教育学一流学科培优项目“新时代推动城乡义务教育一体化的资源空间配置优化研究”(YLXKPY-ZYSB202210)的成果之一。

一、北京市的实践探索：两种模式的政策选择

北京市2016年印发了《关于进一步推进义务教育学校校长教师交流轮岗的指导意见》，强调将交流与干部教师的培养和发展相结合，促使参加交流成为校长教师的内在需求。2019年出台《关于推进中小学教师“区管校聘”管理改革的指导意见》，对区内校长教师的交流轮岗进行统筹安排，把“区管校聘”改革与集团化办学、学区制管理、校长教师交流轮岗、聘用管理、职称评审、薪酬分配等改革协同实施，形成了市区“集团内柔性流动”、郊区“全区刚性流动”两种模式。本文以北京市D区和M区为例，对两种模式进行对比分析。

(一)两区义务教育发展及师资配置现状

1.两区经济社会背景与义务教育发展情况差异较大

D区是北京市中心城区，全区没有县镇和农村学校，八大学区实现义务教育学校全覆盖，以优质校牵头的7个基础教育集团，涵盖全区30%的义务教育学校。小学专任教师5369人，其中区骨干占14%；初中专任教师2966人，其中区骨干占12.1%；小学、初中的生师比分别为13.9、7.8。

M区距北京市中心40千米，全区所有中学划分为4个学区，属松散联盟性质；2个教育集团，涵盖6所中学；学区与集团均不涉及小学。小学专任教师

1794人，其中区骨干19%；初中专任教师2055人，其中区骨干16.7%。小学生师比为14.6，城市、县镇、农村分别为16.0、8.4、8.9；初中生师比为7.8，城市、县镇、农村分别为10.1、6.0、6.2。城市学校的生师比远高于县镇和农村。

总的来说，两区义务教育发展情况差异较大。D区地域面积小，人口密度大，学校相对密集，中心城区无农村，经济发达，在全国处于较高水平，义务教育优质资源丰富，区域内以优质校牵头的教育集团覆盖面广。而M区地域面积大，大部分为山区，人口密度小，学校相对分散，经济在全国属于平均水平，优质教育资源总量相对较少，覆盖面有限。

2.两区义务教育师资配置的校际差异情况不同

根据《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》(教督[2017]6号)的相关要求，区域师资配置的均衡程度用“每百名学生拥有区级及以上骨干教师数”“每百名学生拥有体育、艺术专任教师数”以及“每百名学生拥有高于规定学历教师数”三个指标来评估。

根据相关标准和方法测算，2020年D区仅44.0%的小学和58.8%的初中能达到“每百名学生拥有区级及以上骨干教师数大于1人”的标准，该指标的校际差异系数要求是“小学小于0.5，初中小于0.45”，D区的小学和初中分别为0.578、0.648，均未达到校际间均衡。有98.0%的小学和82.4%的初中能达到“每百名学生拥有体育、艺术专任教师数大于0.9人”的标准，该指标的校际差异系数小学和初中分别为0.345、0.615，其中小学达到了校际均衡，初中未达到。“每百名学生拥有高于规定学历教师数”这一指标，D区的所有小学、初中均达到了相关标准，也达到了校际间均衡。

M区所有小学和初中的“每百名学生拥有区级及以上骨干教师数”“每百名学生拥有体育、艺术专任教师数”和“每百名学生拥有高于规定学历教师数”三个指标均达到了配置标准，校际均衡也都达到了相关要求。

总体来看，D区区级骨干教师数量较多，但由于学生规模大，只有一半左右的学校骨干教师数量能达到和学生规模相匹配的相关要求。同时，校际间骨干教师的配置差异较大，小学、初中均未达到校际间的均衡。而M区学生规模适中，区内所有中小学的区级骨干教师数量均能达到和学生规模相匹配的相关要求，校际间骨干教师的配置差异较小，小学、初中均达到校际间均衡。

3.两区义务教育教师流动的政策选择

在促进校际间师资配置均衡的背景下，D区和M区均实行了教师流动政策，D区经济水平明显高于M区，教育经费总额和教育规模是M区的近3倍，教师工资福利水平也远高于M区，主要采取了集团化办学政策下各集团内柔性流动的模式。M区山区面积大、学校密度小、城乡并存、优质资源辐射带动作用弱，所以选择了区管校聘政策下的全区刚性流动模式。

理论上，M区更不容易实现全区的教师流动以促进教师校际间的均衡，但结果恰恰相反，其背后的原因究竟是什么？本文试图通过对两区参与流动的各30名教师的访谈，回答这一问题。

(二)教师流动政策对比分析：措施、效果及挑战

1.D区“集团化办学”：集团内柔性流动

D区从2014年开始试行各集团(学区)内的柔性流动，并成为该区目前主要的教师流动形式，教师岗位变动时其人事关系依然留在原学校，对流动时间没有统一要求。

首先，D区通过教师工资结构合理化改革和加大财政补贴抑制校际间教师收入差距扩大，职称评定和评优时相同条件下优先考虑流向薄弱校的教师等措施，促进教师区域内流动；其次，以学区为单位促进优质资源共享，组建近300个跨校跨学段的教研组，在学区之内开展教研，借助网络平台管理硬件设施和课程的共享，组建名师名校长工作室，促进薄弱校的教学和教师专业发展；再次，成立了7个由优质校牵头的教育集团，涵盖30%的义务教育学校，每年由集团统一安排教师流动，交流周期根据学段不同，一般为2～3年。

从实施效果来看，流动的骨干教师带动了流入校的学科教研，促进了普通校的教师专业发展，改善

了班级管理，使学生获益，参与流动的骨干教师也增强了教学领导力。但实践过程中也存在一些问题和挑战，对比2016至2020年间的数据，D区师资配置均衡达标情况和校际差异系数并没有明显改善。主要原因是中心城区近年来学生规模大幅增加，龙头校一般都是大规模学校，生均师资数量指标直接受影响；龙头校流出部分骨干教师，致使自身的发展受到一定影响；流出的骨干教师除了正常的教学任务，还需要承担改善输入校学科教研的任务，负担明显增加，但贡献和工作量无法在绩效激励中体现；教师的流动属于集团内部的工作安排，流动的时间、要求、激励等并没有以书面协议的方式给予保障，进一步影响了教师流动意愿。

2.M区“区管校聘”：全区刚性流动

M区在“区管校聘”的政策下，全部教师都可以自愿参与流动，流动范围是同学段内的所有学校，流动期间教师的人事关系转入流入学校，属于“人走关系走”的刚性流动，流动周期是3年。

首先，全区实行“区管校聘”，由区教育行政部门根据各学校岗位设置和实际需求统筹招聘教师，学校签订、履行聘用合同；其次，全区所有符合流动条件的教师每年自愿申请，由各学校统一上报区教委人事科统筹安排，轮岗交流是职称晋升的条件，但教师可选择在职称晋升前轮岗或职称晋升后再轮岗；再次，教师的流入学校由区人事科根据申请情况统一安排，一般来说，学校申请流出的教师数等于接收流入的教师数，学校在师资数量、学科上基本保持流入流出的平衡；最后，在保障方面，教师与区教育行政部门、学校签订3年流动协议，3年后自动回原学校，也可申请继续新一轮的交流，交流到农村校的教师和该校的教师一样享受市财政每月的乡村教师补助，区教委统一安排免费往返班车。

从实际效果来看，教师自愿在全区内带编制的刚性流动实现了县域内、校际间义务教育师资均衡配置的政策目标，也满足了相关文件要求的符合条件教师的流动比例；城里的骨干教师到农村校，会带去相应的学科资源，使学生获益。但也存在一些问题和挑战。如，当教师流动人数超过一定比例，教师队伍稳定性不足会给学校管理和文化传承带来相应的问题；有些教师经历过3～4次的轮岗交流，频繁更换环境，不利于专业稳定发展，每位教师职业生涯中应经历几次轮岗交流的问题也值得探讨；农村校普遍规模小教师少，骨干教师交流至这类学校后，大多也只能顶岗教学，难以开展学科教研，难以发挥引领学校教研的作用。显然，仅靠教师交流并不能从根本上解决这些农村小规模学校本身的问题，郊区优质教育在总量上是缺乏的，在全区流动中如何避免形式主义的风险和倾向是需要重视的问题。

二、政策反思与建议

(一)政策反思

首先，教师流动要促进区域内义务教育校际间的师资配置均衡。D区教师总量本身就不足，集团内不带人事关系的柔性流动实际上并不能很好实现缩小以教师背景信息(职称、学历、骨干)为衡量指标的师资配置校际差异这一政策目标；M区虽然城市校和农村校并存，但全区内的刚性流动，确实促进了区域内优质教师资源均衡配置政策目标的实现。这与目前均衡督导指标的衡量方式紧密相关。

其次，教师流动要促进区域内义务教育优质发展。D区虽然没有促进以教师人口学背景信息衡量的配置均衡，但因为有各种配套的跨校研修政策，实质上促进了教师的专业成长和队伍的整体发展；M区教师虽然总量充足，但学科结构性缺编严重，学校间数量平衡的教师流动，促进了师资配置的校际均衡，但全区很难实现学科教研水平的普遍提升，也影响了以流动促进教师专业成长的政策目标的实现。

再次，柔性流动与刚性流动需要注意各自的适用条件。中心城区面积小、学校集中，无法实现教师刚性流动的原因，一方面在于优质校在招聘新教师时要求相对高，教师通过层层选拔进入优质校之后，如果强行要求教师带人事关系流动到薄弱校，对这部分教师不公平，教师较为抵触；另一方面，中心城区的优质教育资源总体上很丰富，但优质校和薄弱校间的教学条件、教师待遇、事业发展前景等方面的

差异依然存在，客观上也会影响教师流动意愿。远郊区县面积大、学校分散，却实现了教师的刚性流动，主要的原因一是区教育行政部门统筹招聘时，新教师的入职条件和要求相对一致，工作几年之后进行流动是职称晋升的条件，可以自主选择在晋升前或晋升后流动，教师接受度比较高；二是远郊区县的优质教育资源相对缺乏，教师对优质校与薄弱校的感知差异也没有中心城区那么明显，农村校生师比低，教学压力更小，反而有利于教师在心理上接受流动；三是区教育行政部门为教师安排免费班车，提供工资补贴，有利于教师接受流动到偏远的农村校；四是教师流动前由教育行政部门主导签署的三方协议，确保了教师流动一轮之后自动回到原学校，解决了教师对人事关系的后顾之忧。

最后，中心城区优质教育资源总量有很大优势，政策的关注点需要始终落在如何缩小校际差异，实现均衡。远郊区县达到了师资配置的校际均衡，下一步的政策重点在于如何在流动中切实促进教师专业成长和学校质量提升，从而真正实现优质。

(二)政策建议

1.顶层设计：努力达成校际师资配置均衡和教师专业发展两大政策目标

教师流动的首要目标是促进校际间师资均衡配置，核心是扩大优质教育资源的覆盖面，让骨干教师带动流入校的教研，提升流入校的教育教学水平，普通教师在流动中实现专业成长，从而促进薄弱校提升教育质量，缩小与优质校的差异。

义务教育阶段的教师流动必须有政府的统筹协调，否则经过学校、学区和县域层层自由竞聘，农村优秀教师流动到城区，城区优质师资流动到更好的学校，会导致城乡和校际师资更加不均衡。[1]但是，教师流动政策措施要合乎实际，需要各个区县探索自己的经验，因地区而异。教师流动涉及人事制度、工资制度、专业职务职称的配套改革，需要统筹实施。聘用合同制理论上能够保证教师流动，但并不是所有的学校都有用人自主权。要真正使教师流动起来，工资待遇统一、职称倾斜只是一个方面，学校文化、办学条件的均衡也非常重要，优质校在这些方面的累积优势不能忽视。

通过行政手段调控教师流动以促进师资均衡，政府需要从增量和存量两方面做好统筹设计，一方面，可以使新入职的优秀教师向薄弱学校倾斜，另一方面可以盘活存量，提质增效，例如，从限制骨干教师从薄弱校向优质校流动和推动骨干教师向薄弱校流动两方面入手。更为重要的是激励机制，不仅要让优质校的优秀教师去支援薄弱校，更要让薄弱校的普通教师到优质校“进修”。对于区域内结构性缺编等问题，还应该实施全区统筹调动，及时发布用人学校信息，支持以教师校际流动解决学校的结构性师资不足。

2.政策选择：切合区域基础教育发展的实际

没有实行区管校聘的地区，很难协调人事、教育、财政等部门之间的横向管理机制，教师的招聘权限在学校，加上学校间的差异，很难在全区范围内实行大比例的刚性流动。对此，应该将教师流动与人才队伍建设相关联，夯实教师队伍的基础，提升薄弱校教师教育教学能力、缩小与优质校之间差异，推进义务教育优质均衡。一方面，搭建既有利于教师形成价值归属感、又促进其发展的多岗位交流平台，破除“一校定终身、一岗定终身”的僵化局面。另一方面，通过做好教师职业生涯设计，打通教师专业成长的职称、骨干等晋升通道，消除交流教师“打零工”的思想，避免简单、机械、不可持续的人员流动现象；实行交流轮岗教师的动态管理，通过大量跨校教研组的教育教学成果交流，促进教师专业技能的提升。

区管校聘下的刚性流动，往往把通过流动缩小校际师资配置差异作为首要的政策目标，但容易陷入形式主义的危险，使流动变成了目的，忽略教师的专业成长。而集团化中的教师流动不是简单地采取“削峰填谷”、人走户走、机械式的“走马灯”方式，而是实现了优质资源在空间上的转移，扩大了优秀干部教师的管理经验和教育成果的影响，充分体现了交流轮岗的核心和实质。[2]但仅靠柔性流动，也难以

缩小校际间教师差异、达到均衡配置的政策目标。因此，政策的增量效果必须向薄弱学校倾斜。

“区管校聘”下的刚性流动更容易实现区域内校际间师资配置的均衡，“集团管校聘”下的柔性流动更容易促进教师的专业成长，两者取长补短、相互借鉴才能实现真正意义上的优质均衡。教师交流轮岗的核心和实质始终应为扩大优质资源的空间覆盖，扩大优秀干部教师的管理经验和教育成果的影响。

3.全区流动：在流动中实现教师专业发展和学校质量提升

全区域内的刚性流动需要关注教师的专业发展，在“优质”上下功夫，师资队伍的培训和建设是重点。应当通过高水平的培训，重点解决薄弱学校教师教育观、教育理念、教学方法、班级管理等方面存在的问题。

可推动区域内的名师或者特级教师工作室，通过联系结对学校、师带徒、开办讲座、组建青年骨干教师团队等，辐射优质教育资源。在没有广泛集团化办学的区县，组建跨学校的中小学学科教研组，通过共同备课、听课、评课，将学校的学科优势扩展为学校联盟的学科优势，使教师在共同备课和交流中转变观念、提高教育能力、改变教育行为。

但教师教育理念的普遍更新、教育教学技能的普遍提升，在优质教育资源总量本身就不足的区县内部很难实现，必须建立跨区域的教研交流和支持体系。这需要省级教育行政部门进行统筹。一方面，建设优质资源信息管理平台，开放跨区域的现场教研活动，让所有薄弱校的普通教师都有参与学习和培训的机会；另一方面，建设省级统筹的跨区域城乡教育集团，通过学校对学校的定点扶持，帮助农村地区的薄弱学校改进学校文化，改善管理制度，实现教研评价一体化管理。

4.集团内流动：让教师的流动更有保障

目前义务教育师资均衡的衡量标准是教师的人口学背景信息，如学科、职称、骨干等，需要刚性流动来实现。除了受评选比例限制的“骨干”称号，没有其他直接衡量教师专业能力的指标，但不能否定柔性流动下教师专业能力发展对提升薄弱校质量、促进优质均衡的政策效果。

各集团校内的柔性流动需要关注集团间、校际间师资配置的差异，在“均衡”上下功夫，重点改革方向是将新增的优质教师向薄弱校倾斜。一方面，从行政层面统筹支持，从职业规划和发展的角度设计制度，以便优秀高校毕业生愿意进入薄弱校；另一方面，骨干教师的评比向那些流动到薄弱校又回归的优秀教师倾斜。

除了基于教师专业发展，促生优质教师集团流动的内在动力，更重要的是以契约形式为集团内部教师交流与轮岗提供制度保障。首先，规范集团、学校和个人的权利与义务，各方履行承诺就能达到柔性交流的目的，保证参与交流教师的各项权益；其次，逐渐缩小集团之间绩效工资分配方案等方面的差异，通过编制统筹、绩效工资统筹、职评指标统筹，逐步实现教师由“学校人”“集团人”到“系统人”的身份转变；最后，改革激励措施，将干部教师交流轮岗工作作为考评的重要内容，对表现突出的学校、集体、校长和教师个人进行表彰，对行之有效的经验和做法加以总结推广。

参考文献：

[1]李国强，邵光华.县管校聘背景下教师交流现状分析与对策[J].教学与管理(中学版)，2019(12)：8-11.

[2]冯洪荣.“头脑”比“脚印”更重要：探索干部教师流动的“生态路”[J].中小学管理，2014(9)：21-22.