

教师流动的政策工具设计与反思^{*}

沈 伟 孙天慈

摘要 本文以上海市教师流动政策为例,通过梳理其发展脉络,发现其隐含的价值诉求为促进教育均衡,实现资源优势互补,带动教师专业发展。围绕此,教师流动政策综合运用了财政型、权威型、组织型和信息型政策工具,且工具的强制性并不凸显,反映了政府的干预以“引导”为基础。为促进教师流动政策的有效实施,政府需完善区域治理结构,开发促进教师主动交流的治理工具;善用“能力建设”与“激励”的政策工具;改进柔性流动机制,促进教师互惠发展。

关键词 教师流动; 政策分析; 政策工具

作者简介 沈 伟/华东师范大学教育管理系讲师 (上海 200062)

孙天慈/华东师范大学教育管理系学生 (上海 200062)

教师流动是一个复杂的现象,既存在市场驱动下的教师主动流动;也存在政策干预下的教师“被安排”流动;亦存在专业导向的教师流动。前两者在中国大陆较为常见,由市场驱动、遵循教师个人意向的主动流动与地区经济相关,常导致经济欠发达地区师资流失,进一步加剧了教育人力资源的区域不均衡。为此,政策干预下的教师流动有着援助农村或薄弱学校,促进教育均衡的使命。而在澳大利亚或中国香港等地还存在着一种“流动教师”,即“借调教师”,他们常与特定的项目联系在一起,作为教师促进者,提高“职前”或“在职”教师的专业能力。由此可见,三种教师流动的内驱力各不相同。由行政驱动的教师流动如何被有效实施,还端赖于政策工具的设计。皆因政策工具是政策目标与政策结果之间的桥梁。本文以上海教师流动(轮岗)政策为例,对其政策工具的发展脉络与理据进行分析,以为教师流动政策的有效实施提供建议。

一、上海教师流动政策的发展趋势与价值诉求

自国家教委1996年颁布《关于“九五”期间加强中小学教师队伍建设的意见》以来,至今涉及到的教师流动的国家政策文本达19个,表现出如下特点和趋势:首先,教师流动的政策议题的提出旨在援助农村或贫困地区。尤其2005

^{*} 本文系国家社会科学基金“十二五”规划教育学青年课题(项目编号:CFA130149)和教育部普通人文社会科学重点研究基地重大项目(项目编号:14JJD880001)的阶段性成果。

年颁布的《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》使这一议题更加明确化。此后,教师流动成为促进教育均衡的举措之一。其次,教师流动的范畴日趋聚焦于县(区)内部。自2008年开始,随着县级行政部门统筹管理力度加强,各个区县根据自己的现实条件部署区域内的教师流动。再次,教师流动制度的健全有赖于政府各部门的通力合作。由教育部主导的“教师流动”事项在2012年的政策表述中得以突破。教育部、中央编办、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部联合发文,通过《关于大力推进农村义务教育教师队伍建设的意见》,对教师流动给予若干“指导意见”。在此过程中,上海的教师流动政策呈现如下发展脉络:

(一) 流动人员层次性日趋丰富,重视优质资源的辐射效应

在2011年,上海出台教师流动的专项政策文件,在《上海市教育委员会关于促进义务教育阶段人才有序流动,优化人力资源配置的实施意见》(简称《实施意见》)中明确指出教师流动的目的是为了促进“义务教育均衡发展”,并强调“各区县建立义务教育阶段人力资源定期、有序的流动机制”。这与国家教师流动政策整体趋势与价值诉求不谋而合。但在专项政策文件出台之前,上海已经在教师流动的人员择定与管理方面有所尝试。

二十一世纪初,上海的教师流动最先从中学优秀教师开始。当时,上海存在较多数量的薄弱初中,为缩小教育的区域、校际差距,2002年发布的《上海市教委关于实施“加强初中建设工程”的决定》中明确指出“建立定期的市、区重点中学教师到初中,以及初中校长与骨干教师到市、区县重点中学的轮岗任教、兼职、交流的制度”。故在政策设计上,重点中学与薄弱初中流动的对象均为“优秀教师”,以通过他们以点带面的辐射作用,促进教学、管理智慧的输送与传递,提升薄弱学校的教育质量。这一思路在后续的政策设计上有所延续,2005年流动对象扩大到全市义务教育阶段的教师,并开展试点工作,加大市区、近郊区与远郊区县挂钩结对和交流力度。在随后的5年里,伴随着城乡教育均衡政策,教师流动对象的政策用语在“骨干教师”和“教师”之间交替使用,流动范畴表现为“城郊之间”。

2011年发布的人才流动专项政策文件中,明确教师流动在“校级后备干部、各级各类区级以上优秀骨干教师、高级职务教师”中开展。同时,鼓励骨干教师和紧缺专业教师在区域内流动。2014年,上海市教委针对特级教师流动专门发文,在《上海市教育委员会关于加强特级教师流动工作管理的实施意见》中指明流动对象为“自2014年自愿申报人才流动且被评选为特级教师的中小学(幼儿园)教师。”由此,教师流动人员从义务教育段延伸到学前教育,从骨干教师为主拓展至特级教师。相应的,教师流动的目的从促进“教育基本均衡”转向促进“教育优质均衡”。

(二) 流动范畴从城郊之间向区域内部递进

自“加强初中建设工程”以来,教师流动的途径主要表现为优质师资由城区向郊区输送。虽然在政策文献中有两类流动方向:城区的骨干教师到郊区支教