

“优化义务教育教师资源配置” 实施方案评价与改进

刘佳^{1,2}, 卢佳勤¹

(1. 湖州师范学院 教师教育学院, 浙江 湖州 313000; 2. 浙江省乡村教育研究中心, 浙江 湖州 313000)

摘要:教育优质均衡发展关键在于教师均衡发展。为推动义务教育优质均衡发展,《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》出台,提出了“优化义务教育教师资源配置”政策举措。这些举措主要包括三个方面,即推动城乡教师流动、加强乡村教师培养、实施乡村教师补充计划。各省也纷纷出台相关政策以落实中央要求,围绕上述三个方面内容,提出了本地优化义务教育教师资源配置的实施方案。各省的实施方案属于公共政策再生产的文本,是政策实施的重要环节,关系着政策执行成效。对各省实施方案进行内容分析发现:总体上,各省并未较好地细化国家“优化义务教育教师资源配置”政策,仅部分省份在有关方面进行了政策突破与创新。基于当前实施方案现状,各省要重点推动政策目标有效实现:一方面围绕国家规定和举措做好政策细化与创新工作,另一方面进行政策内容补充与完善工作。具体包括:加强紧缺学科教师的城乡流动;重视定向师范生小班化教学能力的培养与提升;细化“银龄讲学计划”教师的选聘标准,提升教育质量;依据乡村学校偏远与落后情况进行师资精准配置;聚力“数字赋能”,实现城乡教师交流常态化。

关键词:义务教育优质均衡;乡村教师;教师配置;实施方案;教师政策

中图分类号:G40-011.8 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2022)01-0120-11

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“乡村振兴需求下的卓越乡村教师能力素质模型及培养研究”(20YJCZH093),项目负责人:刘佳。

作者简介:刘佳,教育学博士,湖州师范学院教师教育学院校聘副教授,硕士生导师,浙江省乡村教育研究中心专职研究员;卢佳勤,湖州师范学院教师教育学院硕士研究生。

一、问题的提出

新时代人民对公平而有质量教育的向往更加迫切,推动教育优质均衡发展成为我国教育发展的新目标。教师是教育发展的第一资源。实现教育优质均衡发展关键在于优化师资配置。为了推动义务教育优质均衡发展,2018年,《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》(以下简称《意见》)颁布,提出了“优化义务教育教师资源配置”政策^[1]。随后,各地依据《意见》纷纷出台了本地的“关于全面深化新时代教师队伍建设改

革的实施意见”(以下简称“实施意见”),明确了本地“优化义务教育教师资源配置”实施方案。2019年9月10日,随着西藏自治区“实施意见”的最后出台,全国31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团的“实施意见”全部出台完毕,各地“优化义务教育教师资源配置”全面进入政策实施阶段。

公共政策理论认为,政策实施是政策工具运用及政策目标落实的过程,是政策意图实现最为重要的实质性环节^[2]。一般而言,公共政策的实施包括两个环节:一是政策文本的再生生产过程,即政策的再决策与具体化过程;二是

政策的具体落实过程,即政策工具作用于政策对象的政策执行过程^[3]。当前各地出台的“优化义务教育教师资源配置”实施方案,是对公共政策文本在实施中的再生产,是各地“优化义务教育教师资源配置”的纲本,是各地政策执行的基本依据与方向。为了确保政策的有效实施,有必要对各地“优化义务教育教师资源配置”的实施方案进行分析和评价。

对各地“优化义务教育教师资源配置”实施方案的分析和评价,主要着眼于两方面:一是考察《意见》中的政策被分解和细化的情况;二是与《意见》中的规定进行对比,分析各地实施方案有哪些突破和创新。笔者基于此,还探究了实施方案的优化路径,以期为实现预期政策目标提供助力。

二、“优化义务教育教师资源配置”的政策目标与力求解决的政策问题

(一)政策目标

公共政策目标是公共政策实施方案设计和择优的基础依据^[4]。就《意见》而言,我国的“优化义务教育教师资源配置”可分为近期和长远两大目标。近期目标是:经过5年左右的时间,改善城乡教师资源供给,促进教育公平发展;加强乡村学校教师培养,为乡村学校培养“下得去、留得住、教得好、有发展”的合格教师。长远目标是:到2035年,提升义务教育均等化水平,实现优质均衡的义务教育。

“优化义务教育教师资源配置”,就是希望通过加强乡村教师队伍建设,在提高乡村教师队伍质量的基础上,最终实现城乡教育优质均衡发展。乡村教师队伍质量是否提高、城乡教师队伍差距是否缩小,是评判政策目标是否达成的基本依据。各地具体实施方案均是围绕我国“优化义务教育教师资源配置”的政策目标而设计的。

(二)主要政策问题

公共问题是公共政策的逻辑起点,是公共政策生命周期的起始环节。任何公共政策都是为了解决特定的公共问题而制定。政府公

共部门的职能及公共政策的价值意义就在于及时有效地解决公共政策问题。《意见》中“优化义务教育教师资源配置”政策的出台,正是为了解决我国城乡义务教育教师资源配置不均衡等问题。这些问题,也是政策目标力求解决的问题^[5]。

1. 教师流动性差

受教育管理体制以及城乡二元结构的影响,我国义务教育教师的流动性较差,现有的流动主要表现为农村向城市的单向流动。为解决义务教育教师流动问题,政府出台了城乡教师交流、轮岗、走教等政策。虽然取得了一定的成效,但仍未达到理想效果。一方面,参与政策流动的教师所占比例较低,部分区县尚未建立教师交流制度;另一方面,由于受政策调整覆盖面窄、教师交流时间短、未充分考虑流入学校的需求等因素的影响,参与政策流动的教师对推进城乡义务教育均衡发展所起的作用有限^[6]。

2. 城乡师资配置不均衡

我国经济社会发展的不均衡,造成了城乡教师资源配置不均衡的现状。在城市化的推动下,城市聚集了大量优质资源,而乡村地区却欠缺优质资源。城乡师资不管在数量上还是质量上都存在差距。数量不均主要体现在乡村薄弱学科、紧缺学科的教师数量不足,各学科教师难以按需配齐;质量不均主要体现在乡村教师队伍整体素质不高,教学能力尤其是信息化技能不足,中高级职称教师较少等^[7]。

3. 教师“下不去”“留不住”问题突出

我国城乡发展不均衡,城镇的收入水平、生活条件、发展机遇均优于乡村。职前教师、现任教师都更倾向于选择工作条件好、待遇高、职业发展空间大的城镇学校,而不愿意下到乡村学校任教,即所谓“下不去”问题。同时,现有乡村教师普遍不安心留在乡村教师岗位上,尤其是优秀教师调动到城镇的意愿更强,乡村教师流失严重,即所谓“留不住”问题^[8]。

三、各地“优化义务教育教师资源配置”实施方案的内容分析

文本或内容分析法(content analysis)是公共政策分析的重要方法,主要是基于定性或定量的方法分析文本内容,进而判断和分析文献中主题的实质内容及关联因素之间的发展趋势^[9]。通过对政策文本进行内容分析,可以帮助政策制定者制定和改进政策。《意见》中针对“优化义务教育教师资源配置”提出了多项政策意见。这些政策意见可概括为三个方面:推动城乡教师流动、加强乡村教师培养、实施乡村教师补充计划。推动城乡教师流动,主要解决“教师流动性差”的问题;加强乡村教师培

养,主要解决“城乡教师数量与质量不均衡”的问题;实施乡村教师补充计划,主要解决乡村教师“下不去、留不住”的问题。各地出台的实施方案均围绕着上述三个方面展开。

(一)推动城乡教师流动

为了更好地解决城乡二元结构下“教师流动性差”的问题,《意见》提出五项制度:“县管校聘”制度、校长教师交流轮岗制、教师聘期制、校长任期制、学区走教制。这五项制度,力图推动教师由“学校人”向“系统人”转变,改变教师岗位终身制,促进教师流动,从而激活学校管理、激发教师活力。与《意见》的相关规定进行对比,各地推动城乡教师流动的细化与创新措施,具体如表1所示。

表1 各地推动城乡教师流动的细化与创新措施

省份(简称)	“县管校聘”制度	校长教师交流轮岗制	教师聘期制	校长任期制	学区走教制
京	无细化	向乡村、一般学校流动	/	/	教育集团
浙	无细化	无细化	/	无细化	多所学校
闽	编制部门、人社部门分别核定编制和岗位总量,教育行政部门统筹分配,学校竞聘上岗,竞争择优、能上能下	无细化	无细化	无细化	无细化
沪	建立市级统筹、区级调剂的动态调配机制	特级校长、特级教师流动	/	/	/
鲁	编制部门、人社部门分别核定编制和岗位总量,教育行政部门统筹调配,学校按岗聘用、合同管理,跨校竞聘、定期交流	/	/	/	紧缺学科
琼	编制部门更新实名制信息,人社部门办理聘用备案、工资、社会保险,教育行政部门实施交流调配并备案	/	/	/	无细化
津	无细化	无细化	无细化	无细化	无细化
辽	有关部门按课程方案、班额、生源、学校布局、交流轮岗调剂总数,中小学校签聘用合同	无细化	无细化	无细化	无细化
粤	编制部门核定总量,人社部门负责职称评聘、公开招聘、岗位设置和人员聘用,教育部门行政统筹招聘评聘、培养培训和考核评价,学校负责岗位聘用	无细化	无细化	无细化	无细化
冀	编制部门、人社部门分别核定编制和岗位总量,教育部门统筹配置、招聘录用、培养培训和考核,学校负责岗位聘用	实现交流工作制度、常态化	无细化	无细化	紧缺学科
苏	编制部门、人社部门分别核定编制和岗位总量,教育行政部门统筹、报送备案	省财政对轮岗考核成绩突出的给予奖补	无细化	无细化	城乡学校组建教育集团
豫	无细化	无细化	/	/	无细化
鄂	教育行政部门统筹管理调配、岗位设置、聘用交流、培训教研、绩效分配、考核奖惩等,学校招聘、聘用、管理、考核紧缺学科教师	按任教成绩优先轮岗交流	/	/	/
湘	无细化	无细化	/	/	无细化
晋	编制部门、人社部门分别核定编制和岗位总量,教育行政部门统筹管理,学校按岗聘任、聘期管理,至2020年所有县(市、区)全面实行	无细化	/	/	紧缺学科

续表

省份 (简称)	“县管校聘”制度	校长教师交流轮岗制	教师 聘期制	校长 任期制	学区走教制
黑	教育行政部门统筹调配岗位,并制订培养培训计划,进行业绩考核,管理绩效工资待遇、人事档案和退休服务,组织招聘工作和与中小学签聘用合同	无细化	无细化	无细化	/
皖	教育行政部门在核定总量内按学校布局、班额、生源、教育教学改革需求统筹分配,报编制部、人社部、财政部备案	无细化	无细化	无细化	无细化
赣	无细化	无细化	无细化	无细化	紧缺学科、名师
吉	教育行政部门在核定总量内按课程方案、班额、生源、学校布局、交流轮岗等情况调剂编制和岗位	无细化	无细化	无细化	大学区运行机制
蜀	教育行政部门统筹管理考核评价、岗位竞聘、轮岗	无细化	严格考核	严格考核	无细化
黔	核定县管教师总量和身份,调整岗位结构,学校按岗配置和考核教师,对教师实行动态调剂、互补余缺管理	无细化	/	/	/
甘	无细化	无细化	无细化	无细化	无细化
陕	教育行政部门对教师进行归口管理,在核定总量内统筹分配	/	/	/	/
新	编制部门、人社部门分别核定编制和岗位总量,教育行政部门负责统筹配置、招聘录用、培养培训和考核,学校负责岗位聘用	每年优质教师交流不低于10%,骨干教师交流不低于20%	/	/	城乡学校集团化捆绑办学
蒙	5年左右时间全面实行	无细化	无细化	无细化	无细化
滇	编制部门、人社部门分别核定编制和岗位总量,教育行政部门统筹总数向编制部和人社部报备	无细化	无细化	无细化	无细化
宁	学校明确岗位,教育行政部门按总额跨校聘岗	无细化	无细化	无细化	紧缺学科
蜀	教育行政部门将核定的岗位设置到校并统筹进行考核评价、岗位竞聘、交流轮岗管理	无细化	无细化	无细化	无细化
青	无细化	无细化	无细化	无细化	无细化
桂	教育行政部门统筹总量,报编制部门、人社部门备案,2018年起每个区市安排一个县开展试点,5年左右全面推行	无细化	无细化	无细化	教育集团
渝	无细化	教师保留原岗位交流	无细化	无细化	学区、集团
兵团	编制部门核定编制总量,人社部门核定岗位总量和招聘录用,教育行政部门统筹配置、培养培训和管理,中小学校聘用	集团化办学跨校竞聘	/	/	三区支教、对口帮扶、学区一体化

注:各省的“实施意见”内容源于教育部教师工作司网站(http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2018n/2018_zt03/),“/”表示与《意见》规定对比,各省的“实施意见”中没有提及和规定相关内容,表2和表3同此。

1. “县管校聘”制度

“县管校聘”制度在五项制度中被细化得最好。总体上,大部分的省份都对实施“县管校聘”各个部门的具体分工进行了明确规定。基本内容:编制部门核定编制总量,人社部门核定岗位总量,教育行政部门按实际需要统筹分配,学校推行竞聘上岗。部分省份在此基础上,对相关政府部门的职责作了进一步的细化。例如:辽宁、安徽、吉林三省要求教育行政部门按课程方案、班额、生源、学校布局、轮岗、

教育教学改革需求等情况,具体统筹安排;河北、湖北、四川三省以及新疆生产建设兵团要求教育行政部门统筹管理教师聘用、培训、考核评价、交流轮岗等;黑龙江省要求教育行政部门负责管理绩效工资待遇、人事档案和退休服务等;陕西省要求教育行政部门负责对教师进行归口管理。

2. 校长教师交流轮岗制

总体上,大部分省份没有对校长教师交流轮岗制度作进一步的细化,部分省份在政策文

本中未提及校长教师交流轮岗制度,少部分地方实施校长教师交流轮岗制度有一些特色。例如:江苏省提出对教师交流轮岗工作情况进行考查,业绩突出的地区和学校给予奖补;湖北省为在乡村长期任教并取得良好教学效果的教师安排优先轮岗,支持公办教师到民办学校交流任教,任教期间公办教师身份不变、教龄连续计算;新疆维吾尔自治区实行城乡学校集团化捆绑办学模式,并规定了轮岗教师比例;重庆市支持轮岗教师保留原岗位等级;上海市推动特级校长和特级教师进行流动。

3. 教师聘期制

一半以上省份只是简单提及教师聘期制度,没有对此项制度进行细化,超 1/3 的省份甚至无规定。关于教师聘期制度,四川省明确提出加强教师聘后管理,强化聘期考核,打破职称聘任“终身制”,建立完善的教师退出机制。

4. 校长任期制

同样有一半以上省份没有细化校长任期制度,超 1/3 的省份对此无规定,仅有四川省明

确提出加强中小学校长考核评价工作,完善优胜劣汰机制,加强高素质专业化校长队伍建设。

5. 学区走教制

总体上,大多数省份对学区走教制度无细化或无规定,部分省份具体规定了走教的范围与形式。其中:北京市、江苏省、广西壮族自治区实行教育集团走教制;山东、河北、山西、江西四省以及宁夏回族自治区推行学区内短缺学科教师走教制;江西省实行名师走教制;吉林省执行“大学区”运行机制;重庆市和新疆生产建设兵团实行学区、集团支教走教制。

(二) 加强乡村教师培养

针对乡村地区教师数量缺口严重、质量提升困难等问题,《意见》提出了一系列举措。其中,支持乡村教师培养的具体措施主要有五个方面:定向招生、定向培养、定期服务、培养“一专多能”型教师、鼓励优秀特岗教师攻读教育硕士。与《意见》的相关规定进行对比,各地加强乡村教师培养的细化与创新措施,具体如表 2 所示。

表 2 各地加强乡村教师培养的细化与创新措施

省份(简称)	定向招生	定向培养	定期服务	培养“一专多能”型教师	鼓励优秀特岗教师攻读教育硕士
京	/	/	/	/	/
浙	/	/	/	小学全科	/
闽	无细化	重点县乡紧缺师资代偿学费与资助计划,“本土化”定向培养	/	小学全科 中学一专多能	/
沪	无细化	无细化	/	/	/
鲁	3 年招 15 000 名公费师范生	无细化	/	/	/
琼	无细化	依托海南师范大学培养小学“一专多能”型及紧缺学科教师	/	无细化	/
津	无细化	无细化	/	/	/
辽	无细化	“本土化”培养,专科以上师范生支教后经考核可招聘到乡村中小学任教,培养少数民族双语教师	不少于 5 年	/	/
粤	无细化	培养粤东粤西粤北教师计划,补充紧缺学科教师和特殊教育教师	/	/	/
冀	无细化	扩大小学全科公费培养,万名师范生顶岗实习和“三支一扶”支教	/	小学全科	无细化
苏	无细化	无细化	无细化	无细化	/
豫	2020 年起,实施公费师范生培养计划	培养本土化乡村教师,开展乡村中小学首席教师岗位计划试点工作	/	小学全科	/
鄂	无细化	定向培养农村中小学教师	/	/	/
湘	无细化	无细化	/	/	/

续表

省份(简称)	定向招生	定向培养	定期服务	培养“一专多能”型教师	鼓励优秀特岗教师攻读教育硕士
晋	2020年起,太原、忻州师范开始招公费师范生	定向培养农村寄宿制学校和小规模学校教师	6年	无细化	/
黑	农村考生中选不少于500名公费师范生/年	“本土化”培养,培养农村薄弱学校、特教和少数民族“双语”教师	/	/	/
皖	无细化	革命老区、贫困地区专项支持计划	/	无细化	无细化
赣	无细化	全省高校音体美师范生实习支教	6年	无细化	/
吉	无细化	无细化	6年	小学全科	无细化
黔	无细化	无细化	6年	大类培养、主辅修制、双学位	/
甘	无细化	无细化	/	/	/
陕	无细化	无细化	/	小学全科、初中紧缺学科	教育硕士博士
新	无细化	无细化	/	无细化	无细化
蒙	无细化	无细化	特、高级教师定期支教	/	/
滇	/	/	5年	/	/
宁	无细化	无细化	6年	无细化	/
蜀	无细化	培养“本土化”教师、民族地区“双语”教师、紧缺薄弱学科教师、特殊教育教师和研究生层次教师	/	无细化	无细化
青	无细化	培养藏汉双语理科骨干教师、小学全科教师、特殊教育教师、紧缺学科教师,每年为东部乡村学校培养小学全科及紧缺学科教师不低于400人	8年	小学全科	/
桂	无细化	农村小学全科教师和壮汉双语教师定向培养计划	无细化	小学全科	/
渝	无细化	小学全科教师培养计划	6年	小学全科	无细化
藏	无细化	高海拔艰苦边远地区教师、乡村教师计划	/	/	/
兵团	无细化	培养薄弱学科教师	/	/	无细化

1. 定向招生

总体上,大部分省份对定向招生未提出具体的细化措施。只有山东、河南、山西三省明确提出实施公费定向师范生招生制度,并制订了具体的招生计划或明确了实施对象。黑龙江省提出每年从农村考生中定向选取不少于500名的公费师范生。

2. 定向培养

总体上,大多数省份提出了本地的定向培养计划。各地的实施方案中,福建、辽宁、河南、黑龙江、四川五省提及了本土化培养方案;海南、广东、四川、青海、黑龙江五省以及广西壮族自治区和新疆生产建设兵团提出了定向培养紧缺或薄弱学科教师以及少数民族双语

教师和特殊教育教师;山西省提出定向培养农村寄宿制和小规模学校教师;四川省提出定向培养研究生,提高定向生学历层次;河北省实行师范生顶岗实习和“三支一扶”(支农、支教、支医和扶贫)计划;江西省提出音体美师范生定向实习计划;安徽省实施专项支持革命老区和贫困地区计划;福建省针对重点县乡提出紧缺师资代偿计划和教师资助计划;青海省和西藏自治区对定向培养人数作出了具体规定。

3. 定期服务

在全国31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团的“实施意见”中,只有9个省份对定期服务规定了具体的期限,均为5至8年。2018年,国务院办公厅出台《教育部直属师范

大学师范生公费教育实施办法》，将“免费师范生”改称为“公费师范生”，履约任教服务期调整为6年^[10]。对定期服务规定了具体期限的9个省份中，有6个省份据此规定，将本省定向师范生的服务期限进行了调整，确定为6年。

4. 培养“一专多能”型教师

在全国31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团的“实施意见”中，有10个省份对培养“一专多能”型乡村教师作了进一步的规定，其中有9个省份提出了小学全科教师培养方案。例如：福建省提出“一专多能”型初中教师培养措施；陕西省提出培养“一专多能”的初中紧缺学科教师计划；贵州省提出师范生实行大类培养、主辅修制、双学位制等政策。

5. 鼓励优秀特岗教师攻读教育硕士

根据《教育部办公厅 财政部办公厅关于做好2018年农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划实施工作的通知》，2018年我国共有21

个省份实施了“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”(以下简称“特岗计划”)^[11]。在各地加强乡村教师培养实施方案中，有8个省份的政策文本提及了支持特岗教师攻读教育硕士的政策，其中7个省份没有进一步的细化措施，只有陕西省提出了除支持特岗教师攻读教育硕士外，还支持他们攻读教育学博士。因此，陕西省也是全国第一个提出支持为乡村教育培养博士学位教师的省份。

(三) 实施乡村教师补充计划

我国乡村教师队伍建设存在“下不去”“留不住”的问题。为了帮助乡村地区输送更多合格、优质的教师资源，《意见》提出要逐步扩大乡村教师特岗计划实施规模，适时提高特岗教师工资性补助标准，实施“银龄讲学计划”，对乡村教师进行补充。与《意见》的相关规定进行对比，各地实施乡村教师补充计划的细化与创新措施，具体如表3所示。

表3 各地实施乡村教师补充计划的细化与创新措施

省份(简称)	扩大特岗教师规模及提升特岗教师待遇等
京	面向紧缺学科
辽	特岗教师服务期(5年)内不得流动
粤	志愿者支教
黑	每年招聘特岗教师约2000人用以补充农村基层学校师资
赣	加大音乐、体育、美术、信息技术等紧缺或薄弱学科教师招聘力度
吉	每年为贫困地区和少数民族地区等补充约3000名特岗教师
黔	加大农村地区、民族地区、艰苦边远地区学校和紧缺学科教师招聘力度
滇	3年服务期内享有与当地在编在岗教师同等待遇，3年服务期计入工龄和教龄
青	当年招聘、当年纳编
桂	落实特岗教师和使用聘用教师控制数，教师享受当地在编教师同等工资待遇
渝	加强特岗教师工作考核，落实绩效奖励制度，确保收入不低于同期入职教师

1. 扩大特岗教师规模

截止到2018年，我国共有21个省份实施了“特岗计划”，其中20个省份提出要扩大特岗教师规模。黑龙江、吉林两省明确了特岗教师的招聘人数或比例。广东省虽然没有实施“特岗计划”，但是鼓励和支持符合条件的志愿者支教。另外有9个省份在提出扩大特岗教师规模的同时，针对“特岗计划”还提出了一些新措施，加强紧缺学科教师招聘力度。例如：北京市招聘紧缺学科教师；江西省招聘薄弱学科教师；贵州省招聘农村地区、民族地区、艰苦边远地区学校教师和紧缺学科教师。

2. 提升特岗教师待遇

特岗教师待遇关系到特岗教师能否“留得住”，部分省份对提升特岗教师待遇作了具体规定。云南省规定特岗教师在服务期内，与当地在编在岗教师享受同等待遇，如政策性增资、乡镇岗位补贴、乡村教师差别化生活补助、服务期计入工龄和教龄等；青海省提出实行当年招聘、当年纳编政策；广西壮族自治区落实特岗教师享有与当地在编教师同等工资待遇政策，足额缴纳养老保险、医疗保险等社会保险费，并依法享受各项社会保险待遇；重庆市加强考核和落实绩效奖励制度，确保特岗教师

收入不低于同期入职教师收入。

3. 延长特岗教师服务期限

特岗教师的服务期限一般为3年。服务期满后,特岗教师一般有3种选择:在当地留任获得编制;异地留转或到城镇学校应聘;重新选择就业。根据教育部2020年的统计,特岗教师3年服务期满后留任率达到85%以上,但已有调查显示特岗教师流动及流失意愿比例非常高,达到90.7%^[12]。为了增强特岗教师队伍的稳定性,特岗教师服务期限被适当延长,如辽宁省规定为5年。

4. 实施“银龄讲学计划”

实施“银龄讲学计划”目的是进一步加强农村教师队伍建设,充分利用退休教师优势资源,调动优秀退休教师继续投身教育的积极性,提高农村教育质量。自2018年,教育部、财政部联合印发《银龄讲学计划实施方案》,各地就陆续出台了本地的实施方案。各地实施方案中有28个省份提出实施“银龄讲学计划”,但是都并未作出进一步的规定。

四、研究结论与“实施方案”完善建议

(一) 研究结论

通过对各地“优化义务教育教师资源配置”实施方案进行分析可以发现,总体上,《意见》中的各项政策在各省份的措施方案中落实和细化程度还有待加强。《意见》中的有关政策内容,在一些省份的“实施意见”中只是照搬原文并未细化,有些省份甚至未提及。但是,也有部分省份对《意见》所提出的各项政策意见进行了细化和突破,有利于优化义务教育教师资源配置,具体体现在3个方面。

1. 大力推动城乡教师流动

首先,按轮岗表现给予校长、教师地方奖励和优先轮岗权。奖励作为一种激励手段,能进一步调动和强化人的积极性,激发人们自我完善的动力。心理学认为通过物质奖励和精神激励相结合的方式,能更好地实现激励效果^[13]。因此,地方奖励与优先轮岗相结合,可以更好地调动轮岗校长和教师的工作积极性,将政策性的被动轮岗转换为主动的工作行为。其次,实施城乡学校集团化捆绑办学。集团化

办学最早出现于浙江杭州,目的是解决城市化进程中一部分家长热切希望子女能接受优质教育的问题。集团化办学以名校为龙头,在教育理念、学校管理、教育科研、信息技术、教育评价、资产配置等方面实行统一,实现管理、师资、设备等优质教育资源的共享,有利于优质公共教育资源效益最大化。城乡学校集团化捆绑办学,能产生以强带弱效应,推进教育均衡发展。最后,推行学区内紧缺学科教师的走教制。乡村学校存在编制核定数与开齐开足规定课程所需学科教师数不匹配的问题,为此国家推广培养“一专多能”型的乡村教师来化解这一矛盾。但是,音体美等专业性较强的学科,较难实现“一专多能”培养目标,乡村学校普遍缺少专业的音体美教师。在单个乡村学校规模有限、难以配置音体美每个学科专业教师的现实背景下,几个学校建立教育共同体,打破师资管理中的封闭状态,实现音体美等紧缺学科教师资源共享,可以使教育效益最大化。

2. 加大乡村教师培养力度

首先,用代偿学费和定向培养相结合的方式培养紧缺师资。代偿学费是政府引导高校毕业生就业意向的一种经济调节手段。英国、美国等发达国家较为普遍地采用代偿学费的方式,为有需求的地区培养紧缺教师^[14-15]。相较于直接的免费教育,代偿学费是依据培养后的服务给予补偿,更利于确保培养和服务质量。采用代偿学费和定向培养相结合的方式,能让乡村教师培养更具针对性和实效性。其次,借助地方师范院校培养公费师范生。研究表明,地方师范院校的公费师范教育,可以更加精准地为基层学校培养优秀的教师资源^[16],地方公费师范生也更可能去农村基层任教。部分省份通过地方师范院校定向培养公费师范生,能发挥地方师范院校“培养朝下”“面向基层”的功能与优势,为乡村培养更多“下得去”“留得住”“教得好”的教师。再次,定向培养研究生层次的乡村教师。我国乡村教师整体学历水平偏低,是城乡师资质量不均衡的重要表现。支持特岗教师攻读教育研究生,一方面可以激励大学生参与“特岗计划”,另一方面可

以提升乡村教师整体素养。最后,加大少数民族“双语”教师培养力度。语言作为维系民族凝聚力的坚实纽带,其力量不可小觑。我国少数民族众多,地域广阔,民族地区双语型师资存在人员严重紧缺、质量合格率低等问题,不利于加强民族认同和维护民族统一。因此,加大双语型乡村教师的培养力度,能有效提升民族地区的教育质量与国家认同感。

3. 完善乡村教师补充机制

首先,重视紧缺学科特岗教师招聘工作。大量研究显示,乡村学校招聘紧缺学科教师往往是缺额的,特岗教师的学科匹配度不高,部分特岗教师就业心态不稳定^[17]。因此,要重视乡村学校紧缺学科特岗教师招聘工作,既要满足乡村教育需要,又要提高特岗教师学科匹配度,增强他们的工作效能。其次,适当延长特岗服务期。当前,部分乡村学校的特岗教师心态不稳定,服务期间在岗率和服务期满留任率不高,这与没有形成积极的身份认同有较大关系。教师身份认同是影响教师职业意向的重要因素。教师身份认同需要时间积累,一般认为任教5~10年的教师容易形成积极的身份认同^[18],而目前特岗教师的服务期一般为3年,时间相对较短。因此,在确保特岗吸引力与适当延长特岗服务期之间找到平衡,是一项有重要意义的探索。最后,提升特岗教师待遇。待遇的公平性直接影响特岗教师留教的积极性。亚当斯(Adams)的公平理论认为,当职工作出投入或付出(inputs)行为而取得报酬(outcomes)时,职工关注报酬绝对量的同时也会关注报酬的相对量,职工会基于所处境况通过横向和纵向比较来评估自己取得的报酬是否公平合理^[19]。当地在编教师是特岗教师经常比较的对象。特岗教师在服务期内享受与当地在编教师同等工资待遇,可以提升其公平感,从而调动其工作积极性。

概括而言,各地在实施“优化义务教育教师资源配置”的过程中,要进一步补充和完善“实施方案”,对《意见》的相关政策进行细化,以利于政策的有效实施,尤其是在校长教师交流轮岗制、教师聘期制、校长任期制、定向招生、特岗教师攻读教育硕士、扩大特岗教师规

模、银龄讲学计划等方面,各地的“实施方案”有必要具体化。部分省份对《意见》相关内容的细化与突破创新,是对《意见》相关政策的发展,体现了对政策的再决策过程,这些细化与突破有利于推动义务教育师资配置优化,值得互相学习和借鉴。

(二)“优化义务教育教师资源配置”实施方案的补充与完善建议

公共政策实施方案以实现预期政策目标为宗旨。《意见》中针对“优化义务教育教师资源配置”提出了三个方面的政策意见,解决了当前城乡义务教育教师资源配置不均衡的主要矛盾。但是,公共政策方案的制订无论多科学、正确和细致,都不可能与纷繁复杂的现实情况完全一致。尤其是在政策实施过程中,随着时间推移、环境条件的变化,新问题会不断涌现。只有围绕着所确立的政策目标,不断完善政策实施方案,才能确保政策目标的顺利实现。因此,公共政策实施方案需要不断补充和完善。基于对当前各地实施方案的分析,着眼于政策目标,当前“优化义务教育教师资源配置”实施方案还需补充和完善几方面的内容。

1. 加强紧缺学科教师的城乡流动

当前,政府非常重视并大力鼓励城镇学校的优质教师、骨干教师下到乡村学校,进行城乡教师间的交流轮岗。这些下到乡村学校的城镇优质教师、骨干教师大多是主科教师。虽然乡村学校也需要他们提升学科教育质量,但是当前乡村学校最缺乏的还是优秀的音体美及信息技术等方面的专业学科教师。乡村学校非常渴望能有这些方面的学科教师流动到本校。因而,当前流动容易出现优质资源的供给与乡村学校实际需求并不匹配的矛盾。为此,当地政府要加强紧缺学科教师的城乡流动,扩大有效供给,提高供给对需求的适应性与灵活性,以便更有效地发挥流动教师的作用。

2. 重视定向师范生小班化教学能力的培养与提升

随着我国城镇化进程的不断推进,乡村学校生源在逐年减少,乡村学校日渐萎缩,小规模学校大量出现,乡村学校小班化教学也变得

普遍。调查显示,乡村学校教师普遍缺乏有效开展小班教学的能力。目前“一专多能”型教师的定向培养,虽然能够解决乡村学校开齐开足课程的问题,但是当前师范生培养往往关注于常规班级规模教学能力的培养,缺少对小班化教学能力的专门培养,导致定向师范生到岗从教后,难以适应乡村学校小班化教学环境。因而,必须重视定向师范生的小班化教学能力培养,开设相关课程,开展有针对性的实践活动,入职后也要加强他们小班化教学能力的提升。

3. 细化“银龄讲学计划”教师的选聘标准,提升教育质量

退休教师是乡村师资补充的重要来源,也是帮助乡村年轻教师提升专业能力的重要资源。充分利用优质退休教师资源优势,有利于优化城乡师资配置,既能发挥退休教师的“余热”,又能提升乡村教育质量。目前,申请“银龄讲学计划”的退休教师资格条件较为宽泛,主要在职称、身份上有要求。这不利于有效选聘优质教师,需要进一步细化。一方面,要将教学理念和现代教学能力作为遴选的重要标准。部分退休教师可能职称高,但是教学理念固化,现代教学能力欠缺,需要考核。另一方面,要将学科匹配作为选聘标准。依据乡村学校学科教师紧缺情况,选聘与紧缺学科相匹配的退休教师。

4. 依据乡村学校偏远与落后情况开展师资精准配置

我国经济社会发展水平存在明显的区域间与区域内不均衡现象,乡村学校发展同样如此。东、中、西部地区的乡村学校差距巨大,同一地区的城市近郊学校与偏远山区学校差距巨大。目前政策对乡村学校的划分并不明确,政府采用“一刀切”的支持方式,不利于教育资源的合理配置。偏远山区乡村学校及小规模乡村学校师资力量薄弱,更需要优质教师的引进。因此,优化师资配置需要在明确乡村学校偏远等级、落后等级的基础上,展开“点对点”帮扶,提高支持的针对性。

5. 聚力“数字赋能”,实现城乡教师交流常态化

目前,城乡教师交流基本上以短期交流为

主,存在交流时间不稳定、交流方式单一、交流效果不明显等问题,在一定程度上挫伤了教师的积极性^[20]。“互联网+”在教育领域的应用,有效打破了教师交流在时间空间上的限制,使城乡教师能展开多种形式的、长期的交流,极大地促进了乡村教师教学能力的进一步提高。所以,各地需要大力推进“互联网+义务教育”工程,加快建立常态化的城乡教师交流机制,通过线上线下相结合的培训方式,使每位乡村教师都能得到公平的学习机会,实现城乡教育资源共享。

参考文献:

- [1] 中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见[EB/OL]. (2018-01-20)[2021-04-01]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/31/content_5262659.htm.
- [2] 李瑞昌. 中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究[J]. 公共行政评论,2012(3):59-85,180.
- [3] 严强. 公共政策学基础[M]. 北京:高等教育出版社,2016:168.
- [4] 陈潭. 公共政策学[M]. 长沙:湖南师范大学出版社,2003:152.
- [5] 张布和. 新时代乡村教师队伍建设的政策脉络和实践理路[J]. 教师教育学报,2021(1):22-29.
- [6] 史亚娟. 中小学教师流动存在的问题及其改进对策——基于教师管理制度的视角[J]. 教育研究,2014(9):90-95.
- [7] 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(8):65-73.
- [8] 刘佳.“乡村教师支持计划”实施方案研究——基于31个省(区、市)“乡村教师支持计划”实施办法的内容分析[J]. 教师教育研究,2017(3):100-107.
- [9] 李钢,蓝石. 公共政策内容分析方法:理论与应用[M]. 重庆:重庆大学出版社,2007:4.
- [10] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院办公厅关于转发教育部等部门教育部直属师范大学师范生公费教育实施办法的通知[EB/OL]. (2018-8-10)[2021-04-01]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/10/content_5313008.htm.
- [11] 中华人民共和国教育部. 教育部办公厅 财政部办公厅关于做好2018年农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划实施工作的通知[EB/OL]. (2018-5-9)[2021-04-01]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7151/201805/t20180515_336029.html.
- [12] 王艳玲,苏萍,苟顺明. 特岗教师流动及流失意愿的影响因素分析——基于云南省的调查[J]. 教师教育研究,2017(5):7-13.
- [13] 史文涛,邓淑莲. 激励理论的逻辑分析[J]. 求索,2007(8):71-73.

- [14] 李先军. 英国教师职前培养资助政策的演变及其启示[J]. 外国教育研究, 2011(4):11-15.
- [15] 贺红风,周琴,魏登尖. 美国“教师教育资助项目”及其对我国免费师范生教育的启示[J]. 上海教育科研, 2011(10):28-31.
- [16] 王智超,杨颖秀. 地方免费师范生:政策分析及现状调查[J]. 教育研究, 2018(5):76-82.
- [17] 王恒,王成龙,靳伟. 特岗教师从教动机类型研究——基于全国特岗教师抽样调查数据的潜类别分析[J]. 教师教育研究, 2019(1):51-57.
- [18] 叶菊艳. 农村教师身份认同的影响因素及其政策启示[J]. 教师教育研究, 2014(6):86-92+85.
- [19] 郭梅,杨韬,张同建,等. 研发人员分配公平、敬业度与成功智力相关性研究——基于亚当斯分配公平思想的数据检验[J]. 科技管理研究, 2015(22):121-126.
- [20] 罗梦园,张抗抗. ERG理论视域下乡村教师流动问题审视[J]. 教师教育学报, 2020(6):103-109.

Evaluation and Optimization of the Implementation Plan of “Optimizing the Resource Allocation of Teachers in Compulsory Education”

LIU Jia^{1,2}, LU Jiaqin¹

(1. Huzhou Normal College, Huzhou 313000, China;
2. Zhejiang Rural Education Research Center, Huzhou 313000, China)

Abstract: The key to the quality and balanced development of education lies in the balance of teachers. In order to promote the quality and balance of compulsory education, the CPC Central Committee and the State Council put forward “Opinions on Comprehensively Deepening the Reform of the New Era” and requires to “optimize the allocation of teachers in compulsory education”. These measures mainly include three aspects: promoting the flow of urban and rural teachers, training rural teachers and employing more rural teachers. When the provinces implement the policy requirements, they also put forward the local implementation plan of optimizing the allocation of resources of compulsory education teachers in the policies around these three aspects. The implementation plan of each province belongs to the text reproduction of public policy, which is an important link of policy implementation, and is related to the effect of policy implementation of each province. The content analysis of the implementation plan of the provinces found that: on the whole, the provinces have not better refine the national policy measures of “optimizing the allocation of compulsory education teachers’ resources”, and only some provinces have made policy breakthroughs and innovations in relevant aspects. Based on the current implementation situation of various provinces, and focused on the better realization of policy goals, on the one hand, various provinces should promote the refining and specification of speculated measures. At the same time, they should also take steps in the supplement and perfection of relevant policies, including: (1) an emphasis on the urban and rural flow of teachers in short supply; (2) a focus on the small class teaching ability training of targeted normal students; (3) establishment of the selection standards of senior teachers to improve the recruitment quality; (4) an accurate allocation based on the remote and backward degree of rural schools; (5) and “digital empowerment” to normalize urban and rural teacher communication.

Key words: high-quality and well-balanced compulsory education; teachers in rural areas; teacher allocation; implementation plan; teacher policy

收稿日期: 2020-04-07

责任编辑 邱香华