

应然与实然：“县管校聘”改革的价值取向、现实困境及破解之道

朱月华

(郑州大学 教育学院, 河南 郑州 450001)

摘要:“县管校聘”改革是破除教师管理体制性障碍的系统工程,其出台有着充分的现实依据和制度基础。在应然层面,“县管校聘”改革既是义务教育优质均衡发展的需要,又是健全教师管理制度的需要,其价值取向在于强化教师的身份属性、激发教师内驱力、理顺政府与学校间权责关系,进一步推动义务教育优质均衡发展。在实然层面,“县管校聘”改革面临政策内容模糊、跨部门协同尚未形成、目标群体激励和保障机制还不健全等现实问题,政策实施陷入困境。因此,“县管校聘”改革应加强顶层设计,出台专项政策;采取“高位推动”和“对话互动”相结合的政策执行模式,发挥其优势,破除跨部门协同障碍;在充分考虑目标群体利益诉求的基础上,完善配套政策,发挥激励作用,充分调动教师积极性。

关键词:“县管校聘”;教师管理制度;教师流动;教师轮岗

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2023)04-0119-10

基金项目:全国教育科学“十四五”规划2022年度教育部青年课题“优质均衡背景下县级政府‘县管校聘’政策有效执行的保障体系研究”(EGA220543),项目负责人:朱月华。

作者简介:朱月华,教育学博士,郑州大学教育学院讲师。

2014年,为推进县(区)域内义务教育学校校长、教师交流轮岗工作,经中共中央组织部、中央编办同意,教育部、财政部、人力资源和社会保障部首次提出“县管校聘”改革^[1]。“县管校聘”改革经过2轮试点,已于2020年在全国范围内全面实施。该项改革是包含教师编制、职称、工资待遇、校长职级制等在内的校长教师管理制度综合性改革,不仅是实现党的二十大报告关于加快我国义务教育优质均衡发展和城乡一体化发展目标的关键环节,而且是贯彻和落实习近平总书记关于教育的重要论述的重大决策部署。2022年4月,教育部等八部门联合发布《新时代基础教育强师计划》,重申要继续深入推进县域内义务教育学校教师“县管校聘”改革,优化义务教育教师资源配置,将“县管校聘”改革纳入政府工作日程。“县管校聘”改革作为义务教育阶段教师管理制度的创

新之举^[2],实施以来取得了较为显著的成效。但通过调研发现,当前该项政策执行效果并不理想,存在顶层设计不清晰、部门间难以协同、县级教育行政部门与义务教育学校之间权责模糊、执行主体理解偏差、配套措施不到位等多种现实问题,造成了“县管校聘”改革在实然层面并未取得应有的政策实施效果。通过对相关文献的梳理发现,当前研究更多聚焦在“县管校聘”改革的功用价值^[3]和政策风险辨析^[4]、政策执行分析^[5]、教师管理体制变革^[6]等方面,忽略了从根本上分析其价值取向和实践的关系。因此,只有厘清“县管校聘”改革政策出台的现实背景,在应然与实然的层面辨析价值取向与实践误区,才能够更深入地认识和理解“县管校聘”改革的内涵与意义,探索改革的有效途径,破解政策实施困境,增强政策实施的实效性。

一、“县管校聘”改革的现实逻辑和制度基础

2014年,《教育部 财政部 人力资源和社会保障部关于推进县(区)域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》发布,要求“全面推进义务教育教师队伍‘县管校聘’管理改革”^[1]。这一改革迅速成为中小学教师管理制度改革的热门话题。该项改革措施的出台,既回应了中小学教师管理改革的现实需求,同时又离不开一系列政策制度保障。

(一)“县管校聘”改革的现实逻辑

县域城乡间、学校间的师资配置失衡是长期制约我国教育均衡发展的瓶颈^[7]。长期以来,教师属于“学校人”,学校成为聘用教师的主体^[8]。这一聘用制度使教师编制具有“空间性、单位性、终身性”等特征^[9],严重制约了县域内校长、教师交流轮岗常态化目标的实现,阻碍了师资均衡配置和义务教育优质均衡发展的进程。

1.“县管校聘”改革是义务教育优质均衡发展的需要

百年大计,教育为本。义务教育优质均衡发展是党和国家长期以来重点关注的教育发展目标,也是“办好人民满意的教育”的基本要求,而这一目标实现的关键在于教师。习近平总书记在全国教育大会上提出坚持把教师队伍建设作为基础工作,突出了教师队伍建设的的基础性和全局性的地位。教师是教育发展的第一资源^[10],师资均衡是义务教育均衡发展的重要内容 and 体现^[11],师资均衡配置是衡量义务教育优质均衡发展的关键指标。由此可见,如何有效地推进县域内师资均衡配置,是实现义务教育均衡发展的关键,也是我国义务教育阶段改革的重点和难点,更是全社会关注的热点问题。进入21世纪,城镇化的高速发展、新课程改革等的推进,使得城乡二元体制下学校的教育差距越来越大,城乡学校同时面临着“总量性缺编”和“结构性缺编”的局面。当前,县域内城乡间师资配置存在失衡、教师流动单向化、乡村优秀教师流失率高等棘手问题,严重制约了县域内义务教育的优质均衡发展。针

对这一现状,为了发挥师资合理均衡配置在促进县域内义务教育均衡发展过程中的关键性作用,《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》于2016年发布,明确指出实现县域内义务教育师资均衡配置对推进县域内义务教育城乡教育一体化改革的重要意义,强调率先实现县域内城乡义务教育师资均衡配置的战略意义。而这一目标实现的前提则是构建校长教师交流轮岗的常态化机制,发挥优秀校长和教师的辐射作用,打破固化格局,盘活教师资源。

2.“县管校聘”改革是健全教师管理制度的需要

1996年,国家教育委员会发布《关于“九五”期间加强中小学教师队伍建设的意见》,提出“教师定期交流”要求,鼓励教师从城市到农村、从优质学校到薄弱学校任教。随后,2006年新修订的《中华人民共和国义务教育法》将校长教师纳入交流范围。紧接着有关“县域内城乡校长教师交流轮岗”方面的专项文件出台,且已实施多年,但并未从根本上解决城乡师资差距大等问题。由此可见,城乡校长教师交流轮岗具有复杂性和长期性,并不是简单的教师调动,其中涉及经费补贴、人员管理、学科对称等诸多问题,是一项全方位的制度改革。传统“校管校聘”制度的存在,造成了县域内教师管理的僵化,如优质教育资源单向流动,尤其在优质学校或者城区学校,优秀教师扎堆现象更为明显,客观上造成了县域内师资配置不均衡。因此,教师管理制度改革需要突破传统“校管校聘”制度的约束,建立更具创新性、开放性、灵活性的教师管理制度,破除校长教师交流轮岗的制度性障碍。

“县管校聘”作为一项极具中国特色的教师管理制度创新,通过推进教师由“校管”走向“县管”,不仅成为促进县域内义务教育校长教师交流轮岗常态化的制度保障,而且还是破解教师人事管理的制度障碍、提升县域内校长教师的流动性和积极性、优化县域内中小学师资结构、推动义务教育优质均衡发展的关键举措。“县管校聘”改革自2014年提出,经过试点,现在已在全国范围内推行,通过厘清县级

政府及教育行政部门与学校的职责,将县域内各级各类义务教育阶段公办学校教教职工纳入县级政府统一管理、统一配置,进而盘活教师资源,促进师资均衡配置,优化县域内中小学教师编制管理,将教师由传统的“学校人”角色转变为“系统人”角色,促进县域内校长教师流动常态化,促进义务教育优质均衡发展。

(二)“县管校聘”改革的制度基础

虽然中央政府尚未出台专门的“县管校聘”政策文件,但一系列相关的政策文件均强调该项改革的地位、目标及意义,地方各级政府部门据此出台了专门的政策文件来推动该项改革的顺利实施。因此,“县管校聘”改革是一项涉及全国不同层级、不同利益主体的教育改革,在中央的“高位推动”下,中央、省、市、县各级政府部门直接或间接地参与这场教师人事制度改革,其中还涉及财政、人社、编办等多个部门的利益。制度创新涉及利益关系的重新划分与调整,特别是“县管校聘”改革触及教师人事管理的核心,改革力度之大实属罕见。国家层面的政策文件明确了方向性的问题,但在区县层面的政策执行的具体场域中面临着巨大的改革阻力。

我国教师人事管理制度改革始于20世纪90年代。1993年,我国颁布《中华人民共和国教师法》,积极推进学校内部管理体制,定岗定责,逐渐推行“教师聘任制”,学校则成为聘用教师的主体。但此时的教师编制依旧具有“空间性、单位性、终身性”等特征,教师依旧属于“学校人”,而教师聘任制在实际操作过程中容易陷入形式化的困境,教师人事管理制度改革的预期效果并未完全实现。进入21世纪,随着城镇化的高速发展,城乡教育差距越来越大。面对如此国情,一方面,我国从顶层设计层面确立了国务院领导下由地方政府负责、分级管理、“以县为主”的农村义务教育管理体制。2006年修订的《中华人民共和国义务教育法》从法律层面明确了“以县为主”的义务教育管理体制,进一步规定了义务教育教师的工资待遇、培养培训、轮岗交流、职务评聘等职能均应归属于县级政府,为“县管校聘”改革构建了良好的制度基础。另一方面,在原有的制度基

础上,我国进一步深化校长教师交流轮岗制度改革,以破解城乡义务教育师资均衡配置的失衡问题,促进义务教育均衡发展。2001年,教育部印发《中小学教师队伍建设“十五”计划》,要求通过试点,逐步实现教师交流定期化、制度化,进一步明确操作细则和改革进度。为了更好地推进教师交流工作,2003年,《国务院关于加强农村教育工作的决定》发布,指出地(市)、县教育行政部门要建立区域内城乡“校对校”教师定期交流制度,并要求城镇中小学教师晋升高级教师职务,应有在乡村小学任教1年以上的经历。这就开启了评聘中小学高级职称岗位与农村任教经历挂钩的先河,从而为城镇中小学教师到农村中小学任教建立了激励机制。但是这一政策在实际的执行过程中并没有发挥应有的作用。部分教师从功利的角度出发,为了职称而去支教,且教师的人事管理还在原单位,造成教师管理和考核相分离的尴尬局面,在某种程度上加大了教师管理的难度。

为了破除县域内校长教师交流轮岗的体制性障碍,教育部联合财政部、人力资源和社会保障部于2014年提出“县管校聘”这一改革举措。从“县管”层面看,这一改革举措进一步突出了县级教育行政部门在教师管理活动中的主体地位,以及要求教育部门会同其他有关部门共同协商制定教师管理各项政策和实施意见。从“校聘”层面看,教师依然要与学校签订聘用合同,以规范教师的岗位职责,加强和落实学校对教师的管理自主权和用人自主权。2021年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快推进乡村人才振兴的意见》,要求推进义务教育阶段教师“县管校聘”,重申“县管校聘”对乡村教育和乡村人才振兴的重要战略意义。2021年11月,《教育部办公厅关于开展县域义务教育优质均衡创建工作的通知》发布,进一步强调要全面深化“县管校聘”改革,有序推进校长教师交流轮岗,促进校际间师资均衡配置。2022年4月,教育部等八部门联合发布《新时代基础教育强师计划》,要求继续深入推进县域内义务教育学校教师“县管校聘”改革,优化义务教育教师资源配置,构

建新时代基础教育强师队伍。

由此可见,教师管理制度改革由“聘任制”到“校长教师交流轮岗”,再到“县管校聘”,不断推进。“县管校聘”改革从局部试点到全国推广,循序渐进地发挥政策效应和改革效力,同时更加注重多部门协同。通过对现有 20 余项关于教师人事管理的政策文件进行梳理,发现其中 10 余项政策文件由 2 个及以上部门联合发布,涉及中共中央办公厅、国务院办公厅、中央编办、人社部、财政部、教育部等多个部门,多部门协同推进教育改革的局面已初步形成。一系列国家层面的重要政策文件逐步确立了“县管校聘”改革目标和行动路线。由此可见,“县管校聘”改革的战略地位越来越凸显。“县管校聘”改革已成为促进义务教育优质均衡发展、深化教育领域综合改革、构建基础教育高质量教育体系的重要途径,使我国基础教育更加富有活力,为推进教育现代化、建设教育强国、实现中华民族伟大复兴奠定坚实基础。

二、应然层面:“县管校聘”改革的价值取向

“县管校聘”改革,围绕着教师人事关系归属问题,采取一系列措施,将教师纳入县级政府统一管理,由“学校人”变为“系统人”。“县管校聘”改革在政策的价值取向上应注重以下 4 个方面。

(一)进一步强化教师作为“专业人员”的法律地位和“国家公职人员”的身份属性

习近平总书记在全国教育大会上提出“教育是国之大计、党之大计”,将教育的地位和作用提高到前所未有的高度,同时也对教育提出了新的更高要求。教育要紧紧围绕“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这一根本问题,走中国特色社会主义教育发展道路,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人^[12]。教师是立教之本、兴教之源,承担着让每个孩子健康成长、办好人民满意的教育重任。2021 年 11 月 29 日公开发布的《中华人民共和国教师法(修订草案)(征求意见稿)》重新确立了教师的法律地位,将“教师”定义为“专门从事教育教学工作的专业人员”,同时,新增第十三条“特别身份”条款,规定“公办中小学

教师是国家公职人员”,使教师法律地位和身份属性进一步明确,更加凸显了教师是为党和国家从事教育事业的职业身份。在享有权利的同时,教师应以国家和人民的利益为工作的出发点和归宿,为党和国家培养合格的建设者和接班人。尤其是进入新时代,建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程。面对新任务、新问题和新矛盾,党和国家对教师作为“专业人员”的法律身份和“国家公职人员”的身份属性尤为强调,对教师队伍建设提出了更高要求。因此,教师理应由政府进行管理,而推行“县管校聘”改革从根本上体现了这一要求。

(二)进一步激发教师内在驱动力与自身专业能力

习近平总书记对广大教师提出做“四有好老师”的殷切希望,要求教师承担起“为党育人、为国育才”的历史使命。教师的专业素养和持续学习能力直接决定其教学水平和育人能力。“县管校聘”政策的出台与实施旨在通过“县管校聘”改革,力求缓解教师职业倦怠,激发教师内驱力,提升教师工作活力,促进教师专业成长。教师专业成长既需要政策激励,也需要教师个体自身的内在追求。当前,中小学教师专业成长既缺乏完善的激励政策,也缺乏持续的内在动力。“县管校聘”改革涉及与教师相关的编制供给、交流保障和考核等“结构性”激励措施,通过对这些外在激励措施进行合理、科学、系统的制度安排,才能为教师愿意主动交流、发挥自身“名师效应”提供制度保障。同时,教师的专业成长也离不开个体内在驱动力。通过制度安排,激发教师个体的成就动机和发展需要,教师才能够主动探索教育教学中所遇到的新问题,迎接新挑战,学习和吸收新理念、新方法。面对新机遇和新挑战,教师应适应新的工作环境和教育对象,不断优化自身的教育认知和教育教学实践模式,从而促进自身专业能力不断发展,形成外在“结构性”政策激励与内在驱动力相结合的教师专业成长模式。

(三)进一步理顺政府“管”与学校“用”的权责关系

教师作为“学校人”的观念根深蒂固,教育

行政部门无法按需调配和补充教师,导致长期以来我国中小学教师在管理和使用上都存在主体不明、职责不清等问题,造成教育行政部门管理难、学校意见多的尴尬局面。再加上历史遗留问题和其他客观因素,造成城区学校与农村学校、优质学校和薄弱学校在师资配置上的差距越来越大,且难以进行双向流动。因此,“县管校聘”改革的全面推行,应进一步厘清并明确政府与学校在教师管理方面的职责。对于教育管理部门来说,工作重点是强化对区域内教师的统筹管理,根据本地教育事业均衡发展的需求,落实城乡统一的中小学教职工编制标准和各学校岗位数量。在此基础上,教育管理部门应加强对教职工编制的动态管理和合理调配,促进县域内校长教师交流轮岗,力求使城乡间、校际间在师资配置上达到优质均衡,建立一支“数量足够、学科结构合理、质量良好”的教师队伍,满足学校的教育教学需求。对学校而言,工作重点则是根据政策文本和教育教学的需要,与教师签订聘任合同,对教师进行考核评价,做好本校的师资队伍规划建设,确保聘任的教师“够用、能用、用好”。通过“县管校聘”改革,进一步明确教育行政部门与学校在教师管理和使用上的职责,理顺各自的权责关系,各司其职,共同推进县域内城乡间、学校间师资均衡配置。

(四)进一步推动义务教育优质均衡发展

实现区域内教育优质均衡发展,是“县管校聘”改革的出发点,也是其最终归宿。改革开放以来,我国义务教育在党和国家的领导和支持下,取得了显著的成就和发展,满足了社会公众“有学上”的基本需求,但如何“上好学”的问题仍旧没有解决,“择校热”等问题依旧存在。义务教育作为重大的民生工程,得到党和国家的高度重视。截至2021年底,全国2895个县都实现了县域义务教育基本均衡发展^[13],标志着我国义务教育站在了新的历史起点上,向着更加优质均衡的目标迈进。推进义务教育已取得历史性进展,但在实践中还存在诸多矛盾和困难。党的二十大报告提出要坚持以人民为中心发展教育,加快建设高质量教育体系,发展素质教育,促进教育公平。这不仅表

明了党和国家要努力实现义务教育优质均衡发展目标和办好人民满意的教育的决心,同时也表明了人民群众对更好更优质的义务教育的美好向往。当前城乡学校、优质学校与薄弱学校之间存在着教师资源配置的不均衡问题,严重制约了教育的优质均衡发展。因此,促进师资均衡配置是破解城乡学校之间、优质学校与薄弱学校之间发展不平衡问题的重要途径,也是“县管校聘”改革工作的重中之重。换言之,推进县域内义务教育师资均衡配置,进而实现义务优质均衡发展是“县管校聘”改革的出发点和最终归宿。

三、实然层面:“县管校聘”改革的现实困境

当前,“县管校聘”改革已在全国范围内推行,改革路径逐渐清晰,改革效应也逐渐显现。但是通过对部分地区的实施方案及实地调研发现,“县管校聘”改革在实施过程中依然存在诸多问题,面临现实困境。

(一)“县管校聘”改革缺乏专项政策,导致政策执行存在偏差

由于决策者认知局限性、现实问题的复杂性、地方的差异性等主观和客观原因,政策文本具有不同程度的模糊性。“县管校聘”首次出现在教育部等部门联合发布的“校长教师交流轮岗”专项政策中,随后多次在教育行政部门出台的政策中出现,并作为推进校长教师交流轮岗、促进城乡义务教育一体化发展、构建高质量基础教育体系的重要途径。时至今日,中央政府并未出台关于“县管校聘”改革的专项政策,导致政策目标和政策工具具有模糊性和不确定性。多数省级部门出台了关于“县管校聘”的专门意见,但都千篇一律,难以为基层政府,特别是教育政策执行的直接责任主体县级政府提供政策依据。因此,县级政府在制定和执行本地区的实施方案时,并不能准确地把握“县管校聘”改革的政策定位和政策内容。

政策的模糊性包括目标模糊性和工具模糊性,是影响政策执行效果的重要因素^[14]。县级政府作为执行主体,面对模糊程度不一的政策文本,往往对其进行多样化且选择性阐释,

具有较强的地方性特色。同时,执行主体基于对政策的阐释,采取相应的行动,继而产生不同的执行效果。因此,面对一项教育政策,执行主体如何进行阐释并采取行动是政策能够得到落实的前提和关键,决定了政策执行的效果。

通过调研发现,目前“县管校聘”改革行动分为2类。一类是消极应付无所作为。“县管校聘”改革仅仅停留于“写在纸上”,但却并没有“走在路上”。执行主体对上级政府出台的政策不作阐释,简单转发,虽然也出台了实施方案,但是仅仅为了应对上级部门的检查,成为“案头作业”,而非真正落实。另一类是选择性作为。执行主体将“县管校聘”改革进行选择性、片面化解读,或等同于“交流轮岗”“竞争上岗”。前者将“县管校聘”与“交流轮岗”混淆,虽然“县管校聘”改革是在2014年出台的“校长教师交流轮岗”的专项政策文件中首次提出,但应清晰地认识到促进“校长教师交流轮岗”只是“县管校聘”改革的任务之一,也就是说“县管校聘”改革是“交流轮岗”的上位制度,并不能将“县管校聘”改革与“交流轮岗”制度画等号。后者将“县管校聘”与“竞争上岗”混淆。让通过“竞争上岗”但未成功竞聘的教师进行区域内分流,实现教师“被动流动”,具体操作流程为:县级教育主管部门给各个学校下发任务指标→学校根据考核方案进行考核→排名末位教师名单上报县级教育主管部门→县级教育主管部门对教师进行分配,或转岗或解聘。转岗包括由教学岗转向后勤岗位与高学段转向低学段2种途径。但是要认识到由高学段转向低学段的合理性和可行性,如高学段不合格的教师是否能够胜任低学段教学岗位、低学段学校是否能够为落聘的高学段教师提供合适的岗位、这种转岗对低学段学生来说是否公平等问题。解聘人员则由人社局分配到基层空缺单位,调离教师队伍。

“县管校聘”改革作为教师管理制度改革的重要举措,旨在破解教师管理的体制性障碍,完成教师身份转变,推动城乡义务教育学校校长教师交流轮岗常态化,进而实现师资均衡配置和义务教育优质均衡发展。为了达到政策预期目标,“县管校聘”改革需要采取切实

有效的政策执行措施。然而,“县管什么”和“校聘什么”这一根本问题还未充分厘清,县级政府管理和学校聘用之间的纵向权责关系还未充分明确,各个部门在“县管校聘”改革实施中的角色还未充分明确。如何通过跨部门利益协调实现各部门一体化管理等问题亟待解决。政策文本的模糊性导致执行主体在政策执行中发生片面化解读,在异化政策文本的同时造成对政策的选择性执行,使得政策预期目标与政策执行结果出现偏差,出现政策执行失真。

(二)跨部门协同机制不健全,难以协调各方利益

公共政策是对社会价值的权威性分配,在政策执行过程中必然涉及资源、利益和权力的重新分配。在我国,义务教育实行“以县为主”的管理体制,即县级政府承担着教育政策执行的直接责任。对县级政府来说,教育政策执行兼具“自上而下”和“自下而上”的双重属性,但是在中国的政治体制下,主要遵循“自上而下”的政策执行模式和实施路径,即由上级政府制定,通过层层传达,由下级政府部门执行。这一实施路径蕴含着泰勒的科学管理理念,强调“技术—理性”范式,要求执行者唯命是从^[15]。这种强调对规则的遵守、对执行过程的层级制约以及执行环节的合法性,往往忽略了执行者的能动性和主动性。

“县管校聘”改革在实施过程中涉及财政、编制、职称等各个方面,分别指向不同的执行机构。面对同一项政策,不同部门会根据不同的动机、意愿和态度等来阐释和执行,从而影响政策执行的效果。笔者在调研中了解到“县管校聘”改革之所以出现执行困境,其原因之一在于利益不同的部门相互分割形成“孤岛现象”,由于现实利益的不同而出现各部门之间协调困难。编制、人社、财政等部门如何在统筹全县发展需求的基础上配合教育部门开展工作,成为政策实施的一个难题。教育部门作为牵头单位,在执行教育政策的过程中,主要是向其他部门进行资源索取。编制部门在编制总量“只减不增”刚性约束下,需要考虑如何满足教育部门招聘新教师的编制需求。财政部门在“捉襟见肘”的经费预算情况下,需要考

虑如何保证教育经费投入不低于4%的硬性指标,也要考虑教育部门的额外经费需求。人社部门在人力资源结构不均衡等现实困境下,需要考虑如何满足教育领域的岗位设置和职称结构比例等。这一系列问题的存在,制约着“县管校聘”政策的顺利实施,造成政策执行过程中部门之间难以协同合作。

(三)相关的配套政策不完善,难以发挥对教师的激励和保障作用

通过对“县管校聘”改革的价值取向进行分析,可以看出“县管校聘”政策的实施目的是将教师从“学校人”变成“系统人”,最终实现向“能动人”“高效人”“示范人”的转变^[16],形成优秀教师的辐射生态圈,从整体上提升教学质量,构建促进教师专业成长的教育生态圈,推动义务教育优质均衡发展。换言之,教师是“县管校聘”改革推进的目标群体和核心利益相关者。县级教育行政部门作为执行教育政策的最基层的行政单位,只有充分考虑作为教师的利益诉求,构建具有适切性的教师分流机制和激励保障机制等配套政策,才能有效推进“县管校聘”改革。在实际工作中,多数县级教育行政部门并未建立起合理的教师分流机制,也没有出台相应的、合理的配套政策,为了缓解工作压力,不得不寻求“一刀切”的强制行政手段。这种资源整合和再分配的方式和手段并不能从根本上解决师资不均衡、教师职业倦怠等问题。

“县管校聘”改革的任务之一就是破除校长教师交流轮岗的体制性障碍,从根本上让县域内的校长教师流动起来。对教师来说,从农村学校流入城市学校或者从薄弱学校流入优质学校,从心理上比较容易接受。教师即使被分配到农村薄弱学校,服务期一满,也会想方设法地进入城市优质学校。尤其是对那些过去通过考试或者托关系的方式从农村薄弱学校进入城市优质学校任职的教师来说,如果再回到农村薄弱学校,无论从思想上还是心理上都难以接受。再加上多数教师均已成家,这就在很大程度上影响了这部分教师向农村薄弱学校流动的积极性。虽然国家出台的一系列政策文件,规定了对流动到农村学校任教的教

师和校长给予相应的补贴和职称倾斜照顾,但是目前这种激励与保障机制还未完善,校长和教师参与交流的后顾之忧还未充分解决,如:参与交流的校长教师原单位岗位是否保留,政府和学校如何为参与交流的校长教师落实职称倾斜政策,学校是否能够为评上更高级职称的校长教师提供合适的岗位,等等。这一系列现实且具体的问题影响了校长教师参与流动的积极性。

此外,根据调研发现,校长教师的交流意愿还受到子女教育、家庭需求、家校距离、收入待遇、专业发展、环境适应能力等因素的影响。另外一些骨干教师担心交流到另一所学校,由于受到学校生态环境的影响,能否发挥其骨干辐射作用。也就是说,学校能否为跨校交流的教师提供更好的能力发挥平台、更具吸引力的专业发展机会,存在极大的不确定性。参与交流的教师对交流后的发展预期不确定,这就导致了他们参与交流的积极性不高、交流效果不理想。同时对农村薄弱学校而言,参与交流的优秀教师离开后,本校教师能否顺利接手工作并保持教学质量不下降?如果出现教学质量下滑等问题,如何应对?这些问题都是必须考虑并亟待解决的现实问题,如果得不到解决,教师参与交流的积极性就会大打折扣,农村薄弱学校接收优秀教师的意愿也会受到影响。

四、“县管校聘”改革困境的破解路径

“县管校聘”是一项涉及财政、编制、职称等各个方面的系统改革。在应然层面应进一步确定教师身份,激发教师积极性,厘清“管”与“用”的关系,明确推进义务教育优质均衡发展的价值取向。当前,政策执行已经进入全面攻坚期和关键期,取得了一定的改革效果,但在实然层面也出现不少问题陷入改革困境,亟待突破。

(一)加强顶层设计,出台“县管校聘”专项政策

清晰且操作性强的政策目标与政策工具是政策得以有效执行的前提与基础。只有目标明确,政策执行者才能将抽象的政策文本细化为可操作的政策条款,将政策目标落实到实处。当前,中央政府还未出台专门的“县管校

聘”政策文件,导致政策目标和政策工具具有模糊性。虽然“县管校聘”在一系列国家政策文件中被屡屡提及,凸显了国家层面对“县管校聘”的重视,但并没有在国家层面构建“县管校聘”政策体系。“县管校聘”实际上是作为一种辅助性的政策附属于其他政策文本,碎片化、零散性无法给予政策执行主体较为明确的现实指导性,更弱化了“县管校聘”改革的合法性。

因此,中央政府应通过“自下而上”的政策学习形式,充分归纳和总结地方探索的成功经验,出台“县管校聘”专项政策,加强顶层设计,明确“县管校聘”的定位与目标,为地方政府执行政策提供可操作的政策工具和明确的政策方向。定位和目标的模糊,容易扩大地方政府自由裁量权的空间和边界,将“县管校聘”片面地等同于“交流轮岗”“竞争上岗”,造成“县管校聘”改革目标和内容的异化。因此,“县管校聘”改革在深入推进的过程中,应进一步明确政府和学校的权责关系,加强政策之间的有机联系。

首先,“县管校聘”改革在推行过程中要梳理该项改革政策与其他教师政策之间的政策互补关系,归纳总结“县管校聘”改革在教师队伍建设方面的独特价值和作用,要进一步明确政府和学校的权责关系。明确的权责关系是发挥“县管校聘”改革独特作用的基础,同时也是进一步推进该项改革有效执行的重要途径。在传统“校管”体制下,学校对教师的日常工作 and 业务进行管理,教师的编制、岗位、工资等实际管理权限都掌握在编办、人社和财政部门,教育部门缺乏对教师管理的实际权限。“县管校聘”改革的实施,进一步强化了县级教育行政部门对区域内教师的统一管理职能。编办、人社和财政等部门应坚持教育优先发展战略,在政策允许的范围内为教育部门提供充足的编制、岗位和工资等方面的支持。学校作为用人单位要进一步落实在教师岗位配置、具体工作安排和日常管理等方面的办学自主权,减少政府部门特别是教育行政部门对学校管理工作的行政干预。

其次,“县管校聘”改革要将该项改革置于

整个教育政策系统中进行分析,加强与其他教育政策的有机联系,共同致力于义务教育的优质均衡发展。如:“双减”政策的出台,旨在提升校内教学质量和治理校外培训机构,而校内教学质量提升的核心则是教师教学质量的提升,校外培训机构治理的核心则是提升能够满足学生多样化需求的学校课后服务水平,这一系列目标的实现均需要教师资源的优质均衡配置和科学管理。新形势和新问题,对致力于破解教师管理体制性障碍的“县管校聘”改革提出了新挑战。因此,“县管校聘”改革要将该项改革置于教育政策环境中进行系统考虑,明确政策定位和目标,明确政策工具和政策内容,从新时代教育事业发展的整体需要出发,出台具有前瞻性、科学性、系统性、统一性且具有中国特色的“县管校聘”专项政策文件,为地方政府提供清晰的方向指引,规范地方政府政策执行行为,提升政策执行的有效性。

(二)“高位推动”与“对话互动”相结合,破除跨部门协同障碍

在我国政治体制下,政治生态呈现“条块分割”,形成我国公共政策执行模式。在我国公共政策执行结构中,每个部门之间的权限并没有明确界定,具有重叠、交错的特征^[17]。教育政策并不是全部由教育主管部门单独决策和执行,还需其他部门配合与协调。“县管校聘”改革无论是在政策制定环节,还是在政策执行环节,均呈现出多部门联合的典型特征。但是,我国政府体制中广泛存在“政策部门化、部门利益化”的现象,这就意味着各个部门首先考虑的是自身利益和工作量。这种结构性因素的存在,就会导致权力的纵横交错,造成“条块分割”的跨部门合作障碍,制约教育政策目标的实现。因此,“县管校聘”改革必须借助“高位推动”和“对话互动”相结合的政策执行模式,力促“县管校聘”改革目标的精准落地。

首先,“县管校聘”改革在实施过程中要借助“高位推动”的政治优势,理顺政府部门之间的横向关系以及政府部门与学校之间的纵向关系,对执行主体在教育政策执行中进行“刚性约束”,保障政策执行的一致性。在横向上,“县管校聘”在县域内执行涉及教育行政部门、

人社局、财政局、编办等多元主体,是一个涉及面广、难度大、利益关系复杂的系统工程,仅仅依靠“话语权”较弱的教育行政部门难以奏效,需要其他部门进行配合^[18]。在纵向上,学校作为“校聘”工作的主体,在“县管校聘”改革中与政府部门进行着上下间的利益博弈和政策传递。因此,“县管校聘”改革要借助行政体制下的“高位推动”,通过县委、县政府牵头释放政策信号和执行压力,成立由党政“一把手”担任负责人的改革协调小组,统一协调教育行政部门、人社局、财政局、编办、学校等执行主体的利益关系,化解不同部门间因现行体制机制等原因而产生的制约“县管校聘”改革持续推进的横向和纵向阻力。

其次,“县管校聘”改革在实施过程中要利用主体间的“话语互动”,增加利益相关者的实质性对话沟通^[19],充分理解与阐释政策的重要价值,以弥补刚性约束下政策执行中的“无效性独白”,克服“高位推动”下科层体制线性单向传输的弊端。一方面,教育行政部门要加强与财政局、人社局和编办等政府部门的对话沟通,建立府际间横向沟通机制,互通有无,及时协调多元主体间的利益诉求,通过沟通达成利益平衡和政策共识。另一方面,教育行政部门要加强与学校的纵向沟通,建立沟通机制,不仅要“自上而下”地将改革精神和改革目标精准地传达到每一所学校,同时还要及时将学校的诉求、“校聘”过程中产生的问题以及教师的需求通过“自下而上”的沟通机制反馈给上级部门。

最后,“县管校聘”改革在实施过程中要构建基于权责明确的问责机制。“县管校聘”改革是一个涉及多元主体的系统工程,需要建立多元主体之间的良好协作关系。建立良好协作关系的前提则是合理划分各个主体在政策执行中应承担的责任和义务。因此,“县管校聘”改革要在政策文件中明确教育行政部门、财政局、人社局、编办等政府部门的职责权限,在刚性约束下,建立分工明确的协同关系,提高执行效果,同时对各个主体在政策执行中的行为进行监督,构建问责机制,对“县管校聘”改革中的不作为等行为进行严肃处理,以增强政策执行的有效性。

(三)重视目标群体利益诉求,完善“县管校聘”配套政策

教育政策执行是在与目标群体的互动中实现政策目标,而目标群体的配合、支持和满意度则是衡量教育政策执行是否成功的重要依据之一。因此,切实保证目标群体的利益,满足其多样化的诉求,是教育政策能够得到有效执行的重要保障。“县管校聘”改革是一项系统性的教师管理体制变革,涉及教师工资、编制、职称评聘等方方面面。教师作为该项改革的目标群体,他们对政策的认同程度,是有效推进“县管校聘”改革的关键。因此,“县管校聘”改革在深入推进的过程中,首先要加强对政策文本的宣传和讲解,而且要针对目标群体采取不同形式进行宣传,综合运用多种方式来加深目标群体对政策的理解和认同,让目标群体深刻地认识到“县管校聘”改革是为了更好地激发教师活力、合理配置教师资源、提升教师队伍质量,而不是为了“末位分流”,以减轻教师的抵触心理和心理负担。其次,“县管校聘”改革还应清晰地认识到目标群体中的不同个体基于自身认知结构、利益诉求对政策有着各自的认知和不同的理解,并对教育政策的执行作出支持、中立或者反对的不同反应。从这个角度来说,目标群体不仅作为“接受者”去被动地认可和执行政策,而且能够通过合理畅通的途径来表达自己的意愿和意见。因此,“县管校聘”改革要注重畅通目标群体表达意见的合法渠道,并扫除因维权或表达意见所带来的后顾之忧,如可以充分发挥县长信箱、微信公众号的优势,为目标群体提供参与空间,及时回复目标群体的问题。最后,“县管校聘”改革要注重构建激励补偿机制,切实满足教师作为目标群体的合理利益诉求,不仅通过提高生活补助水平、职称评聘倾斜、周转房建设等方式加大对目标群体的物质激励力度,而且还可以通过建立教师荣誉表彰制度等方式对目标群体进行精神激励。二者结合,形成对目标群体的正向激励,充分调动教师积极性。

参考文献:

[1] 教育部 财政部 人力资源和社会保障部关于推进县(区)域

- 内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见[EB/OL]. (2014-08-15)[2023-04-12]. http://www.moe.gov.cn/src-site/A10/s7151/201408/t20140815_174493.html.
- [2] 赵垣可,刘善槐.教师“县管校聘”政策执行的制约因素与路径选择——基于史密斯政策执行过程模型的分析[J].教育与经济,2022(2):53-61.
- [3] 李茂森.“县管校聘”实施方案研究与再思考——基于浙、皖、粤、鲁、闽等5省“县管校聘”改革实施意见的内容分析[J].教育发展研究,2019(2):67-72.
- [4] 姜超,邬志辉.“县管校聘”教师人事制度改革的政策前提与风险[J].四川师范大学学报(社会科学版),2015(6):57-62.
- [5] 陈庆礼,蔡文伯.“县管校聘”政策执行的实践逻辑与制度供给——基于“模糊-冲突”模型的视角[J].教师教育学报,2021(6):115-122.
- [6] 李廷洲,李婉颖,朱月华.论义务教育教师管理体制变革——基于“县管校聘”改革实践的分析[J].中国教育学报,2022(9):70-75,97.
- [7] 李国强,袁舒雯,林耀.“县管校聘”跨校交流教师归属感问题研究[J].教育发展研究,2019(2):78-84.
- [8] 罗爽.义务教育学校教师聘任制的制度反思及其重构[J].现代教育管理,2014(8):61-66.
- [9] 杨卫安,袁媛.义务教育教师编制“市域调剂”的障碍与改革思路[J].中国教育学报,2019(8):35-38.
- [10] 刘佳,卢佳勤.“优化义务教育教师资源配置”实施方案评价与改进[J].教师教育学报,2022(1):120-130.
- [11] 张辉蓉,盛雅琦,罗敏.我国义务教育均衡发展40年:回眸与反思——基于数据分析的视角[J].西南大学学报(社会科学版),2019(1):72-80,194.
- [12] 刘复兴,朱月华.教育是国之大计、党之大计[J].中国高等教育,2019(Z3):21-23.
- [13] 中华人民共和国教育部.全国县域义务教育基本均衡发展国家督导评估认定收官[EB/OL].(2022-05-05)[2022-05-16].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202205/t20220505_624731.html.
- [14] MATLAND R E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1995, 5(2): 145-174.
- [15] 李允杰,丘昌泰.政策执行与评估[M].北京:北京大学出版社,2008:51.
- [16] 姜超.“县管校聘”的政策前提、管聘指向与执行模式反思[J].教育科学研究,2021(5):34-39.
- [17] 龚虹波.中国公共政策的执行结构分析[J].云南社会科学,2008(1):18-22.
- [18] 付昌奎,邬志辉.教育扶贫政策执行何以偏差——基于政策执行系统模型的考量[J].教育与经济,2018(3):75-81.
- [19] 金钟燮(Jong S. Jun).公共行政的社会建构:解释与批判[M].孙柏瑛,张钢,黎洁,等译.北京:北京大学出版社,2008:10.

Ideal and Reality: The Value Orientation, Realistic Dilemmas, and Solutions of the Reform of “County Management and School Recruitment”

ZHU Yuehua

(School of Education, Zhengzhou University, Zhengzhou 450001, China)

Abstract: The reform of “County Management and School Recruitment” is a systematic project to break through the institutional barriers of teacher management, and its implementation has sufficient practical logical basis and institutional foundation. At the level of necessity, the reform of “County Management and School Recruitment” is not only a need for the high-quality and balanced development of compulsory education, but also a need to improve the teacher management system. Its value orientation lies in further strengthening the identity and attributes of teachers, stimulating their internal drive, streamlining the power and responsibility relationship between the government and schools, and promoting the high-quality and balanced development of compulsory education. At the practical level, there are still practical problems in the reform of “County Management and School Recruitment”, such as high ambiguity in policy text content, lack of cross departmental collaboration, and incomplete incentive and guarantee mechanisms for target groups, which have led to difficulties in policy implementation. Therefore, the reform of “County Management and School Recruitment” should strengthen top-level design and introduce special policies; By adopting a policy implementation model that combines “high-level driving and high-level promotion” and “dialogue and interaction”, we can leverage its advantages and overcome obstacles to cross departmental collaboration; On the basis of fully considering the interests and demands of the target group, we will improve the supporting policy system and work together to effectively implement the “County Management and School Recruitment” reform, playing an incentive role and fully mobilizing the enthusiasm of teachers.

Key words: “County Management and School Recruitment”; teacher management system; teacher mobility; teacher rotation

责任编辑 秦 俭